

**ANANDA PALAZZIN DE ALMEIDA**

**O Ministério Público como litigante habitual:  
Uma atuação estratégica?**

Dissertação de Mestrado

**Orientadora:** Professora Dra. Susana Henriques da Costa

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2019**



**ANANDA PALAZZIN DE ALMEIDA**

**O Ministério Público como litigante habitual:  
Uma atuação estratégica?**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito Processual, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dra. Susana Henriques da Costa.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**SÃO PAULO - SP**

**2019**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

De Almeida, Ananda Palazzin

O Ministério Público como litigante habitual: uma atuação estratégica? ; Ananda Palazzin De Almeida ; orientadora Susana Henriques da Costa -- São Paulo, 2019.

399

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

1. Acesso à justiça . 2. Litigância repetitiva. 3. Litigante habitual. 4. Vantagens estratégicas. 5. Legitimado extraordinário . I. Costa, Susana Henriques da , orient. II. Título.

---

Nome: ALMEIDA, Ananda Palazzin de

Título: O Ministério Público como litigante habitual: uma atuação estratégica?

Dissertação apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de São Paulo para  
obtenção do título de Mestre em Direito (Área  
de concentração: Direito Processual).

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof.(a) Dr.(a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_



## AGRADECIMENTOS

A apresentação desse trabalho encerra um ciclo de concretização de sonhos e de enorme aprendizado e amadurecimento.

Agradeço a todos aqueles que estiveram ao meu lado e que acompanharam os anos de dedicação que a pesquisa requer – minha, de professores, além de consideráveis recursos públicos empregados para a minha educação desde a graduação na São Francisco.

Ao Gustavo, por todo o amor, companheirismo, pelas horas e pela compreensão. Obrigada por me mostrar que, mesmo não sendo fácil aprender o equilíbrio, é possível ter uma família tão amada e ter espaço para realizar todos os meus outros sonhos. Ao Rufus e Don, meus companheiros de manhãs e madrugadas, pelo carinho e companheirismo.

Aos meus pais, que seguiram e me entregaram a concepção de que a maior riqueza que me deixariam seria a minha educação. Esse trabalho não deixa de ser parte de todos os seus esforços para me proporcionar essa base.

À Dri, El e Ana, que me deram amor, me encorajaram e depositaram confiança em mim durante toda a minha vida. Ao Mau, Márcia e Roberto, por terem endossado esse movimento nos últimos anos.

Caio e Má, obrigada pelo companheirismo, as risadas e as melhores discussões sobre o direito e a vida.

Cris, Renato, Cá e Gu, obrigada pelo enorme exemplo profissional e por terem me dado a força, o espaço e a paciência pelas horas de escuta sobre o Ministério Público.

Agradeço à Professora Susana, pela oportunidade – sem o seu voto de confiança, os seus ensinamentos, a sua dedicação e paciência, nada disso seria possível. Obrigada pelo enorme exemplo que nos dá como docente e pesquisadora. Muito obrigada por tudo.

Ao grupo de orientandos, João Eberhardt, João Lavrador, Paulo Ostia, Fernando, Lara, Marcos, Débora, Paulo Neder, Mariana, Paula, Nubia e Marco, pelo grande aprendizado e apoio.

Agradeço também à Professora Maria Tereza Sadek pelo ensinamento e pelo apoio com a parte metodológica do trabalho, bem como aos Professores Paulo Eduardo e Carlos Alberto de Salles, pelo aprendizado na banca de qualificação.



## RESUMO

DE ALMEIDA, Ananda Palazzin. **O Ministério Público como litigante habitual**: uma atuação estratégica? 2019. 401p. Dissertação (Mestrado. Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

A pesquisa examinou o Ministério Público de São Paulo como *litigante habitual na tutela dos interesses sociais*, que podem ser sub-representados nos processos sociais. O sistema de justiça brasileiro está marcado por problemas de universalização e distributividade do acesso à justiça e está sobrecarregado por *litigantes habituais* que *auferem vantagens* na litigância, dificultando o acesso e a dispensa da prestação adequada aos interesses daqueles que sequer chegam ao sistema ou que têm a sua tutela promovida raramente. A tutela desses interesses pode enfrentar obstáculos e desvantagens, pela tendente disparidade estratégica entre as partes ou a sua dispersão, indivisibilidade ou baixa atribuição individual do bem subjacente (sub-representação). Embora a legitimidade extraordinária do Parquet presuma que agirá como bom representante, cogita-se que a aferição da qualidade da sua atuação não seja dissociada do ambiente do sistema de justiça e que possa ser mais adequada à medida em que responda, supere ou equacione potenciais desvantagens da coletividade tutelada decorrentes da forma de atuação de alguns dos seus usuários. Indagou-se se *o Ministério Público do Estado de São Paulo, da forma como estruturado e normatizado, é apto a se organizar como um litigante habitual, nos termos da tipologia de Marc Galanter, e obter vantagens estratégicas no jogo da litigância, especificamente como agente na área de tutela dos interesses sociais*. As hipóteses foram: **(I)** há algum grau de fruição e mobilização pelo Parquet Paulista das vantagens atribuídas, segundo a tipologia de Galanter, aos litigantes habituais e **(II)** há diferenças relevantes entre a litigância desenvolvida pelo Parquet Paulista e a atuação estratégica dos litigantes habituais. O exame foi conduzido pela análise empírica qualitativa e de marcos teóricos: a tipologia dos usuários do sistema de justiça de Galanter e o modelo de Parquet de Rogério Arantes. Para Galanter, os litigantes habituais poderiam auferir vantagens estratégicas nos litígios, associadas com um olhar informado, organizado, especializado, experiente, planejado, prospectivo e macro dos litígios, o que permitiria uma atuação seletiva, coesa e persistente em prol do atingimento de finalidades ou interesses do litigante. Tais vantagens também poderiam ser atingidas pela “reorganização das partes”, com a organização dos litigantes ocasionais em grupos coesos e organizados, papel que aparenta se alinhar com o do Parquet, como tutor, agente, dos interesses sociais. Identificaram-se fatores associados à estrutura e à normatização do Parquet Paulista, quando atua como agente na tutela de interesses sociais, que ora se aproximam e ora se afastam da atuação estratégica dos litigantes habituais. Como exemplos da primeira situação há a diversidade de ferramentas disponíveis para atuação, o corpo de pessoas qualificadas, a organização burocrática permanente e a proximidade com o aparato judicial. As diferenças na litigância se relacionam com

questões como o não desenvolvimento de uma atuação seletiva – ante o princípio da obrigatoriedade -, a falta de uniformidade, persistência e planejamento – dada a independência funcional, a descontinuidade na atuação, o baixo direcionamento institucional e brando contato entre os membros -, além da atuação reativa e rotineira, em detrimento de ativa, inovadora e articulada na tutela dos interesses sociais.

**Palavras chave:** Ministério Público - acesso à justiça – litigância repetitiva – litigantes habituais – interesses sociais sub-representados– representatividade adequada – vantagens estratégicas.

## ABSTRACT

DE ALMEIDA, Ananda Palazzin. **The State's Attorney Office as a repeat player: a strategic action?** 401p. Dissertação (Mestrado. Direito Processual) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

This analysis examined São Paulo State's Attorney's Office as a *repeat player while advocating for social interests*, which may be underrepresented in social claims. The Brazilian justice system is marked by problems of universal and distributive nature in the access to justice and is overloaded with *repeat players* that obtain advantages in litigating, preventing the access and provision of adequate response to the interests of those who do not even reach the system or rarely have rights awarded. The protection of such rights may face obstacles and disadvantages, due to the likely strategic disparity between the parties or their dispersion, indivisibility or low individual attribution of the right at stake (underrepresentation). Even though the extraordinary jurisdiction of the State's Attorney assumes that they will act as a good advocate, it is possible to question that the assessment of the quality of their work is not separate from the environment of the justice system and that it may be more appropriate as it responds, overcomes or equates potential disadvantages of the protected collective arising from the method of work of some of their users. The question posed is *whether São Paulo State's Attorney's Office, as it is structured and regulated, is able to organize itself as a repeat player, under the terminology used by Marc Galanter, and obtain strategic advantage in the litigation game, especially as an agent in the protection of social interests*. The hypotheses were: (I) there is some degree of use and mobilization of these advantages by São Paulo State's Attorney's Office to the repeat players, according to Galanter's typology and (II) there are relevant differences between the litigation carried out by São Paulo State's Attorney's Office and the strategic litigation of repeat players. The examination was conducted using qualitative empiric analysis of theoretical marks: the typology of users of Galanter's justice system and the State's Attorney's Office model by Rogério Arantes. According to Galanter, repeat players could obtain strategic advantages in disputes, with the use of an informed, organized, specialized, experienced, planned, prospective and macro view of litigation, which could allow a selective, cohesive and persistent action to the benefit of the attainment of ends or interests of the claimant. Such advantages could also be reached by the "reorganization of the parties", with the organization of one shooters in cohesive and organized groups, a role that is apparently aligned with the State's Attorney's Office, as a protector and agent in social interests. Factors concerning the structure and regulation of São Paulo State's Attorney's Office when acting to protect social interests were identified. They alternate between close and far from the strategic action by repeat players. As examples from the first situation, there are the diversity of tools available, the group of qualified people, the permanent bureaucratic organization and the closeness to the judicial structure. The differences in litigation are related to matters such as the lack of development of selective prosecution – in light of the mandatory action principle – the absence of

uniformity, persistence and planning – in light of the functional independence, the discontinuity in action, the low institutional direction and superficial contact among attorneys – in addition to the reactive and routine action, instead of active, innovative and articulate prosecution to defend social interests.

**Key words:** State's Attorney's Office – access to justice – repetitive litigation – repeat players – underrepresented social rights – adequate representation – strategic advantages

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Justificativa do tema .....</b>	<b>11</b>
<b>Metodologia de pesquisa.....</b>	<b>13</b>
<b>1. A tipologia de Marc Galanter dos usuários do sistema de justiça e o enfoque da litigância sob a perspectiva dos usuários do sistema de Justiça.....</b>	<b>21</b>
<b>2. O modelo de Ministério Público segundo Rogério Arantes .....</b>	<b>37</b>
<b>3. O Ministério Público como litigante habitual na tutela de interesses sociais .....</b>	<b>60</b>
<b>3.1. Os interesses sociais e a sua tutela pelo Ministério Público .....</b>	<b>60</b>
<b>3.2. A aderência da atuação do Ministério Público na tutela dos interesses sociais à tipologia de Galanter e a relevância da sua estruturação para uma atuação estratégica .....</b>	<b>71</b>
<b>3.2.1 Desenvolvimento da pesquisa .....</b>	<b>75</b>
<b>4. Ministério Público: elementos para uma atuação estratégica .....</b>	<b>79</b>
<b>4.1. O papel do Ministério Público na tutela dos interesses sociais: litigante habitual que age na reorganização das partes .....</b>	<b>79</b>
<b>4.2. Recursos humanos: expertise, especialização e capacidade de mobilização de recursos jurídicos.....</b>	<b>89</b>
<b>4.3. Distribuição territorial: visão ampla do litígio e atuação coordenada no seu equacionamento .....</b>	<b>101</b>
<b>4.4. Infraestrutura material e humana: recursos para a dedução e manutenção da litigância .....</b>	<b>109</b>
<b>4.5. As vias de acesso das questões coletivas ao Ministério Público de São Paulo .....</b>	<b>115</b>
<b>4.5.1. Racionalização e seletividade .....</b>	<b>140</b>
<b>4.5.1.1. Tutela de interesse sociais vs demais searas de atuação do Parquet Paulista .....</b>	<b>141</b>
<b>4.5.1.2. Interveniente vs agente na tutela dos interesses sociais .....</b>	<b>143</b>
<b>4.5.1.3. Seleção ou priorização de casos/matérias dentro da atuação do Ministério Público como agente na tutela dos interesses sociais .....</b>	<b>151</b>
<b>4.5.1.4. Conclusões do tópico .....</b>	<b>156</b>

4.6. Distribuição e acompanhamento de casos: olhar amplo, persistência, continuidade e uniformidade .....	159
4.6.1. Distribuição dos casos entre Promotores de Justiça .....	160
4.6.2. Impactos no acompanhamento dos casos a longo prazo .....	165
4.6.3. Atuação do Parquet Paulista perante os Tribunais .....	168
4.6.3.1. Relação entre instâncias .....	168
4.6.3.2. Distribuição dos processos e funções entre os Procuradores de Justiça e a nova descontinuidade da atuação do Ministério Público de São Paulo .....	177
4.6.4. Conclusões do tópico .....	181
4.7. Direcionamento institucional das atividades: coordenação, coesão, uniformidade e planejamento .....	182
4.7.1. Normas internas do Parquet Paulista e do Conselho Nacional do Ministério Público .....	183
4.7.2. Notas técnicas .....	189
4.7.3. Súmulas e enunciados de entendimento .....	190
4.7.4. Planos estratégicos ou Plano Geral de Atuação .....	193
4.7.5. Modelos, peças, históricos de atuação e banco de dados .....	208
4.7.6. Boletins informativos e de jurisprudência. O tratamento da jurisprudência pelo Parquet Paulista .....	213
4.7.7. Organização e alimentação de informações por órgãos internos .....	217
4.7.8. Comissões .....	222
4.7.9. Corregedoria .....	223
4.7.10.1. Grupos de Atuação Especial.....	225
4.7.10.2. Grupos de Trabalho, Projetos Especiais e Redes de Atuação .....	234
4.7.11. Conclusões do tópico .....	238
4.8. Relações e trocas entre membros: coordenação, atuação uniforme e experiente.....	240
4.8.1. Reuniões e diálogos entre membros.....	241
4.8.2. Grupos de estudos .....	245
4.8.3. Congressos.....	247
4.8.4. Aproximação por mídias sociais: grupos de Whatsapp.....	249

4.8.5. Conclusões do tópico .....	250
4.9. Vias e ferramentas para a tutela dos interesses sociais .....	250
4.9.1. Ferramentas disponíveis .....	251
4.9.1.1. Ferramentas e a Procuradoria de Justiça .....	259
4.9.2. Quando e como escolher a via para a tutela dos interesses sociais? .....	277
4.9.3. Forma de condução ou emprego dessas ferramentas: ativa, reativa e rotineira .....	292
4.9.4. Conclusões do tópico .....	295
4.10. Relações institucionais facilitadoras: a proximidade ou o distanciamento do Poder Judiciário.....	297
5. Conclusão.....	307
5.1. Aproximações entre o litigante habitual de Galanter e o Ministério Público de São Paulo, como tutor dos interesses sociais .....	309
5.2. Diferenças nas litigâncias: possíveis mitigações da fruição de vantagens estratégicas .....	314
Referências .....	330
Anexos .....	356
Anexo I. Dados normativos e estruturais do Ministério Público de São Paulo .....	356
Anexo II. Carta Convite .....	394
Anexo III. Termo de consentimento e sigilo .....	395
Anexo IV. Roteiro das entrevistas .....	396



## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa objetiva examinar o Ministério Público do Estado de São Paulo como *litigante habitual na tutela dos interesses sociais*, os quais, como se verá, tendem a se mostrar sub-representados nos diversos processos sociais. Referido exame será conduzido a partir de análise empírica qualitativa e de dois marcos teóricos: a tipologia dos usuários do Sistema de Justiça de Marc Galanter (capítulo 01) e o modelo de Ministério Público delineado por Rogério Arantes (capítulo 02).

Sob um olhar dinâmico das partes em litígio, Galanter (1974)<sup>1</sup> avança que, em razão do seu tamanho, de diferenças na situação de direito e dos recursos dos quais são dotados, determinados sujeitos podem se engajar em litígios com maior frequência.

Segundo o autor, os denominados *litigantes habituais*, que se engajariam com frequência em litígios, tenderiam a neles auferir vantagens estratégicas, que poderiam ser ampliadas ou perpetuadas pela conformação dos demais componentes do sistema jurídico (advogados, instituições passivas/sobrecarregadas e aparato normativo). Em contrapartida, os *litigantes ocasionais*, que raramente acessariam os tribunais ou se engajariam em litígios, estariam em posição de desvantagem, eis que enfrentariam obstáculos para usufruir vantagens similares em sua litigância.

Para Galanter, as referidas vantagens estratégicas estariam relacionadas com a capacidade e a expertise da parte de mobilizar recursos jurídicos, com o emprego da sua experiência para antever determinadas ocorrências relativas aos litígios e com o planejamento para estruturar-se em conformidade. O autor também menciona a possibilidade de se “jogar com as probabilidades”, tendo em vista a menor importância atribuída para cada caso individual pelo litigante que se engaja em reiterados conflitos, assim como a possibilidade de se entender como resultado favorável do litígio, a obtenção de um ganho diverso daquele tangível e individual. Citam-se, ainda, como vantagens, a habilidade e os recursos para sustentar as litigâncias, disparar casos mais promissores e celebrar acordo naqueles conflitos cujos resultados possam lhe ser desfavoráveis, levando em consideração a possibilidade de que a decisão em determinado processo repercute nos diversos outros com os quais se encontra relacionado.

---

<sup>1</sup> GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

Nesse cenário, de acordo com Galanter, a atuação reputada como *estratégica* dos litigantes habituais partiria de um olhar informado, organizado, especializado, experiente, planejado, prospectivo e macro dos litígios, o que permitiria a adoção de uma atuação seletiva, coesa e persistente em prol do atingimento de diferentes finalidades ou interesses eleitos pelo litigante. Os litigantes habituais poderiam, assim, dentro dos limites de sua posição estratégica, sair-se melhor ou pior nos litígios de acordo com a sua capacidade de mobilizar e utilizar tais vantagens e recursos para o atendimento dos seus interesses, a partir das condições normativas e institucionais existentes.

No Brasil, há indícios do alinhamento tipológico dos usuários que mais frequentam o sistema de justiça e que concentram a grande parcela dos processos em trâmite, com os litigantes habituais e, assim, com o auferimento de vantagens e sua mobilização estratégica<sup>1</sup>. Da mesma forma, como se verá adiante, dados sugerem que as condições do ambiente institucional no qual a atuação desses litigantes é desenvolvida, marcadas especialmente pela sobrecarga e pela crescente outorga de efeitos ampliados às decisões judiciais, fornecem subsídios para a eventual ampliação das suas vantagens, nos termos dessa tipologia<sup>2</sup>.

O Ministério Público, por sua vez, aparenta estar revestido da qualidade de litigante habitual, no sentido tipológico de Galanter. Contribuem, para essa percepção, a sua estrutura e situação de direito, que o conduz, com frequência, a buscar a tutela de direitos, dentro e fora do Poder Judiciário.

---

<sup>1</sup> “*The considerations and data concerning repeat players and their lawyers reveal that such actors enjoy considerable advantages in the justice system, especially in view of its complexity and large-scale proportions*” (GABBAY, Daniela Monteiro; SILVA, Paulo Eduardo Alves da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. Why the 'Haves' Come Out Ahead in Brazil? Revisiting Speculations Concerning Repeat Players and One-Shooters in the Brazilian Litigation Setting, **FGV Direito SP Research Paper Series**, São Paulo, n. 141, p. 12, Jan. 2016. Disponível em <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2716242](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2716242)>. Acesso em: 7 set. 2016. Ainda: “*Although there are still few empirical studies on the topic of repeat players and repeated litigation in Brazil, findings arising from very recent researches confirm the speculation that repeat players and specially Public Administration do come ahead in litigation*” (Ibid., p.8). No referido artigo ainda há menção ao papel dos advogados e aos aspectos institucionais mencionados por Galanter. Verifica-se a existência de pesquisas que apontam alguns indicativos do uso de determinadas posições estratégicas indicadas por Galanter – a exemplo da manutenção/procrastinação de demandas por litigantes habituais, quando figuram como réus (FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda; SCHUARTZ, Luis Fernando; ARGUELHES, Diego Werneck. Jurisdição, Incerteza e Estado de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 243, p. 86-87, 2006).

<sup>2</sup> “Estudos hoje disponíveis revelam a identidade dos principais responsáveis pelo número excessivo de processos judiciais (...) Há aqui um mecanismo perverso de retroalimentação, em que a morosidade cria incentivos para a adoção de comportamentos que agravam ainda mais a morosidade” (Ibid., p. 87). “As deficiências do aparelho judicial, somadas aos ritos processuais, criam situações de vantagem e/ou privilégios, portanto, de desigualdade. (...) É consensual entre os especialistas a avaliação de que ingressar em juízo, no caso de quem deve, é um bom negócio, seja este réu o setor público ou particulares. Apesar das críticas, todos os números referentes ao Judiciário são grandiosos” (SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 86, 2004).

Nesse sentido, o papel institucional de *agente na tutela de interesses sociais* sugere que o Ministério Público possa servir como meio para melhorar a posição estratégica de interesses sub-representados, como indicado por Galanter, ao dar voz e representar esses interesses que, em muitas hipóteses, enfrentam dificuldades ou desvantagens para serem tutelados e terem o seu acesso à justiça promovido em condições de paridade com os litigantes habituais<sup>3</sup>.

O Ministério Público acompanhou nas últimas décadas o processo de transformações sociais e jurídicas que inseriu o Poder Judiciário como um dos lugares centrais para a busca da efetivação de direitos<sup>4</sup>, sendo partícipe da atribuição dos contornos ao acesso à justiça e da tutela dos interesses sociais<sup>5</sup>, especialmente após as transformações institucionais que tiveram como ápice a Constituição Federal de 1988 e que reforçaram as suas atribuições

---

<sup>3</sup> Segundo o autor, como se verá detidamente no capítulo 02, aqueles que não possuem recursos, organização e experiência estratégica em litígios, poderiam ter a sua posição tendencialmente equalizada frente aos litigantes habituais por meio da melhoria da sua posição estratégica, inclusive, por exemplo, pela sua organização ou representação para aprimorar a sua capacidade de condução de casos, de modo a atuar de modo coordenado, jogar estratégias de longo prazo, se beneficiar de serviços jurídicos de qualidade (GALANTER, 1974, p.141).

<sup>4</sup> Tratando dos movimentos que conduziram ao protagonismo dos tribunais, em um contexto de visibilidade e quebra de expectativas dos jurisdicionados, o autor aponta que “Mesmo descontando a debilidade crônica dos mecanismos de implementação, a Constituição de 1988 veio aumentar as expectativas dos cidadãos de verem cumpridos os direitos e as garantias, de tal forma que, a execução deficiente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de procura dos tribunais.(...) A redemocratização e o novo marco constitucional deram maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos” (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 22-23 e 31). Ainda sobre os movimentos que conduziram o Poder Judiciário a uma posição de centralidade, envolvendo a ampliação da sua visibilidade e acessibilidade como um prestador de serviços públicos, cf. CUNHA, Luciana Gross. What Kind of Judiciary Do We Want? The access to Justice in Brazil. **FGV Direito SP Research Paper Series**, São Paulo, n. 05, p 1-16, Out. 2013. Disponível em: < <https://ssrn.com/abstract=2335147>>.

<sup>5</sup> “CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-421, Jul/Dez. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24110/22889>>. Acesso em: 12 mar. 2017. Ainda sobre as mudanças do sistema de justiça, na demanda por e no seu interior, sendo “O Ministério Público – a maior inovação institucional – foi concebido como essencial à função jurisdicional do Estado (...)” (SADEK, Maria Tereza. Acesso à Justiça: visão da sociedade. **Justitia**, São Paulo, vol. 65, n. 198, p. 271-279, jan/jun. 2008. Ainda: ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas**: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário. 2014. p. 18-19. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Mencionando a relação entre as mudanças constitucionais, o fortalecimento dos referidos atores e o debate sobre o acesso à justiça: CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro (Orgs.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no Judiciário**: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 31. A respeito da evolução dos estudos relacionados com o acesso à justiça cf. JUNQUEIRA, Eliane. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 389-402, dez.1996. Sobre as diferentes acepções do acesso à justiça e as divergências doutrinárias em torno da extensão do que se entenderia como democratização do acesso à justiça cf. CUNHA, Luciana Gross. **Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça**. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 5-13. Sobre as especificidades da evolução do acesso à justiça no cenário brasileiro, cf. COSTA, Susana Henriques da. Acesso à Justiça: Promessa ou Realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no Município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, v.7, n.2, p. 38-68, mai./ago., 2016.

como representante da sociedade, defensor dos interesses sociais e, para alguns, efetivo instrumento para a promoção do aludido acesso<sup>6</sup>.

Como destacado por Arantes, entre as finalidades assumidas ao longo do aludido período de “reconstrução institucional” de um Ministério Público independente e dotado de uma série de prerrogativas, a de *agente* na tutela de interesses sociais, vistos como os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, ganhou destaque, contando com o seu discurso sobre a aderência dessa função à vocação do Parquet para atuar como defensor de uma sociedade civil reputada como hipossuficiente<sup>7</sup>.

Há previsão de que o exercício das referidas finalidades, por sua vez, seja suportado pela atuação ampla em termos geográficos, pela dotação de recursos, pela sua composição por profissionais capacitados, pela regulamentação por normas que conferem autonomia e independência aos seus membros, assim como pela disposição de amplo arcabouço normativo e de instrumentos processuais que buscam viabilizar tais finalidades institucionais, tanto pela via extrajudicial (como o inquérito civil), quanto por meio do acesso frequente ao Poder Judiciário<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> “Dentre tais instituições, a que mais sofreu modificações significativas pela Constituinte de 1987/88 foi o Ministério Público. (...) a instituição adquiriu autonomia funcional, passando a ser independente de todos os Poderes do Estado e a deter atribuições bastante reforçadas de representante da sociedade. Sem dúvida, essa mudança de status fez com que o Ministério Público fosse capaz de atuar como um relevante ator político (SADEK, 2000; ARANTES, 2002; KERCHÉ, 2003)” (CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália, O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política, **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-421, Jul. 2010. Disponível em :<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24110/22889>>. Acesso em: 12 mar. 2017. Sobre os papéis institucionais do Ministério Público, inclusive relacionados com a defesa dos interesses sociais cf. MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (Org.) **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 65-94. Sobre o desenvolvimento institucional e desenho dos instrumentos para atuação autônoma do Ministério Público cf. CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010. SADEK, Maria Tereza. Cidadania e ministério público. In: SADEK, Maria Teresa (org.) **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. p. 3-22. KERCHÉ, Fábio. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 2, 2007, pp. 259-279, 2007. CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **O Ministério Público e a Defesa do Direito à Educação: um estudo de caso sobre a atuação dos promotores de justiça da Grande São Paulo**. 2010. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 18 fev. 2017.

<sup>7</sup> ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002

<sup>8</sup> “Diferentemente de outros países, onde a advocacia de interesse público é exercida primordialmente por atores da sociedade civil, no Brasil, órgãos de litígio do Estado, como o Ministério Público (estaduais e federal) e as Defensorias Públicas (estaduais e federal) ocupam, em parte, o espaço da mobilização jurídica e de uma atuação judicial temática. Esses órgãos de litígio do Estado são dotados de uma grande capacidade institucional de defesa de direitos, sem comparação em outros países. Possuem profissionais qualificados, bem remunerados,

Seja pelo volume e a frequência com que a mobilização de tais recursos e fins institucionais é demandada, seja pela natureza dos interesses sociais que são objeto de tutela, o Ministério Público é um litigante que busca tutelar direitos e dirimir conflitos por diversos canais com habitualidade, estando “burocraticamente organizado<sup>9</sup>” para tanto. Pelas mesmas razões, os impactos da tutela desses conflitos e, portanto, da atuação desse ator, tendem a ter os seus efeitos ampliados no sentido de repercutir em diversas esferas jurídicas e em variados processos ou conflitos.

Como se verá, a natureza dos interesses sociais - que, especialmente em virtude de sua dispersão, indivisibilidade ou baixa atribuição individual do bem que lhe é subjacente, tendem a ser sub-representados socialmente-, somada às funções e às ferramentas outorgadas ao Ministério Público para a sua tutela, permitem vislumbrar a existência de pontos de contato entre a atuação do Parquet como agente na tutela dos aludidos interesses e os possíveis formatos de reorganização “daqueles que não têm”, como expressado por Galanter.

De acordo com essa lógica, o Ministério Público serviria como instrumento para viabilizar a tutela e a equiparação desses interesses em termos de atuação estratégica, ao figurar, ele mesmo, como litigante habitual.

Não obstante, a análise da estrutura e do desenho institucional criados para que o Parquet tutele os interesses sociais suscita questionamentos acerca da viabilidade da instituição deter ou mobilizar algumas vantagens que, segundo a tipologia de Galanter, permitiriam aos litigantes habituais empreender uma atuação estratégica. Como exemplos

---

com relativa independência de atuação, abrangente capacidade de atuação (local, estadual e nacional). (...) a sua atuação se assemelha aos elementos anteriormente mencionados como definidores da advocacia de interesse público, sobretudo o público-alvo (grupos sociais marginalizados, minoritários ou discriminados e interesses difusos, por exemplo) e a agenda temática (defesa de determinados direitos). (...) As Defensorias Públicas, por exemplo, por estarem em contato com um grande volume de demandas individuais, podem funcionar como um termômetro das necessidades de medidas coletivas. Pela abrangência de sua atuação, podem pensar em estratégias de longo prazo de caráter de reforma institucional, seja a partir de seu trabalho de litígio individual ou coletivo, seja por estratégias de negociação com órgãos públicos e privados, prévias ao litígio. O Ministério Público também possui uma série de instrumentos que possibilitam atacar problemas de reforma institucional, graças ao tratamento da dimensão coletiva dos conflitos, como nas ações civis públicas, ou nas negociações prévias ao litígio com órgãos públicos e privados, os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). Além disso, pode também realizar propostas de lei” (RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Advocacia de interesse público no Brasil**: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013, p. 17-18).

<sup>9</sup> Trata-se de um dos termos utilizados por Galanter para a definição tipológica dos litigantes habituais (GALANTER, 1974, p. 41). Ronaldo Porto Macedo destaca que o Ministério Público “constituiu-se no poder organizado com atuação processual ampla e diversificada, com condições de controlar, relativizar e fiscalizar a atividade do Judiciário. (...) A partir da própria análise do texto constitucional pode-se perceber que promotor de justiça passou a definir-se fundamentalmente por suas atribuições como órgão agente em favor dos interesses sociais” (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.11).

têm-se a independência funcional dos seus membros, que poderia impactar o desenvolvimento de uma atuação una e coesa entre si, o princípio da obrigatoriedade, que poderia influir na atuação seletiva e planejada do Parquet e a organização funcional e territorial dos seus membros, que poderia condicionar a persistência e a continuidade da sua atuação.

Outra questão que poderia influir no desenvolvimento de uma litigância reputada como estratégica por esse ator é o atual contexto institucional no qual sua atuação se desenvolve. Como se verá, para Galanter, o desenvolvimento de uma atuação estratégica é marcado também pelos contornos do ambiente institucional no qual tal litigância se realiza, que podem ampliar as vantagens do litigante habitual e influir no resultado dos litígios e no funcionamento do sistema de justiça.

O aparato institucional brasileiro hoje se depara com uma situação de, ao mesmo tempo, asoberbamento, pelo grande volume de processos em trâmite<sup>10</sup> e a persistência da defasagem do acesso à justiça<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **O uso da justiça e o litígio no Brasil**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/uso-justica-litigio-brasil-pesquisa-amb.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017. SADEK, 2004, p. 88. BRASIL, Ministério da Justiça. **Gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Brasília: IPEA, 2011. BRASIL, Ministério da Justiça. **O Impacto da Gestão e do Funcionamento dos Cartórios Judiciais sobre a Morosidade da Justiça Brasileira: Diagnóstico e Possíveis Soluções**. Brasília: MJ/SRJ, 2011. Sobre as causas internas e externas ao Judiciário para o aumento do número de demandas e indicando a relação do estudo das causas da explosão de litigiosidade com a evolução do papel do Poder Judiciário no Estado Constitucional Moderno cf. ASPERTI, 2014, p.18.

<sup>11</sup> Sobre a exclusão de parcela da população do acesso à justiça e a diferenciação da sobrecarga do aparato judicial e o amplo acesso à justiça (notadamente com a concentração de processos nas mãos de poucos usuários cf. ASPERTI, 2014, p. 22. Sobre o uso excessivo do Judiciário por alguns atores e a existência de demanda reprimida cf. SADEK, 2008, p.274. Ainda sobre a morosidade e outras causas para a deficiência no acesso à justiça, contando-se, ainda, a obtenção de vantagens do cenário por alguns litigantes: SADEK, 2004, p. 86 e FALCÃO, Joaquim. **Abusar do Supremo**. Jota, 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/abusar-do-supremo>>. Acesso em: 22 jul. 2016. Acerca da menção de posicionamentos doutrinários que apontam a não inserção do cenário brasileiro em certos aspectos da democratização do acesso à justiça cf. CUNHA, 2008, p. 12. Ainda, sobre a defasagem no acesso no Brasil cf. COSTA, 2016, p. 43. Ainda sobre a procura suprimida: “que é a da procura suprimida. É a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados (...) ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que contactam com as autoridades (...)” (SANTOS, 2015, p. 38). Para reflexões sobre o tema sob a perspectiva do surgimento e transformação das disputas: “the study of the emergence and transformation of disputes may lead to the judgment that too little conflict surfaces in our society, that too few wrongs are perceived, pursued, and remedied” (FELSTINER, William; ABEL, Richard; SARAT, Austin. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming...**Law & Society Review**, vol. 15, n. 3/4, p. 631- 654, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p 632 e 637).

Se, por um lado, o volume da judicialização de conflitos trouxe consigo indícios de uma ampliação do acesso à justiça<sup>12</sup>, por outro não há como se ignorar que, em conjunto com a morosidade e a insatisfação dos usuários com a prestação jurisdicional<sup>13</sup>, grande parcela desses processos estão concentrados em um número reduzido de litigantes habituais, os quais acessam ou são levados ao Poder Judiciário com frequência e são dotados de uma estrutura hábil a suportar e conduzir tais níveis de litigância em conformidade com os seus interesses<sup>14</sup>. O referido cenário está, assim, marcado pela baixa representatividade dos usuários do sistema de justiça, bem como pela disparidade de condições para a litigância entre as diferentes partes<sup>15</sup>, em que “*o amplo acesso à justiça é perseguido pelo Estado que não tem condições de suportá-lo*”<sup>16</sup>.

As respostas apresentadas em face desse cenário, algumas de cunho efficientista<sup>17</sup>, preocupadas em operacionalizar a célere redução do número de processos e que centralizam a “crise do Poder Judiciário” no suposto excesso de acesso à justiça<sup>18</sup>, aparentam compor

<sup>12</sup> SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 27. Ainda: “O ingresso no Judiciário também foi facilitado pelas reformas de democratização de acesso e pelo estabelecimento de novas “portas” de entrada ao sistema de justiça” (ASPERTI, 2014, p.20).

<sup>13</sup> SADEK, 2008, p.271. SANTOS, 2015, p. 43. SADEK, 2044, p. 83-84. CUNHA, 2013, p. 2. SILVA, 2010, p. 30. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Percepção Social da Justiça** - Sistema de Indicadores de Percepção Social. Brasília: IPEA, 2011.

<sup>14</sup>“O aumento na demanda pela tutela jurisdicional sinaliza, de um lado, um maior acesso à justiça por parte da população, que encontra mais canais para reivindicar suas alegações e debatê-las em um procedimento ordenado pelas garantias do devido processo legal. Entretanto, não se trata da única medida desse acesso, que também deve estar refletido na diversidade de cidadãos que buscam e conseguem acessar as instâncias judiciais. (...). Em outras palavras, se as reformas e o reconhecimento dado pela Constituição de 1988 ao direito de acesso à justiça não foram plenamente capazes de eliminar os obstáculos que mantêm boa parte da população distante do Judiciário, acabaram facilitando a sua utilização por alguns atores com mais recursos, ocasionando um aumento no volume de demandas e a conseqüente morosidade do sistema” (ASPERTI, 2014, p. 21-22 e 24). Nesse sentido cf. SADEK. 2008, p. 80. Ainda sobre a concentração dos processos em poucos usuários: GABBAY; SILVA; ASPERTI; COSTA, 2006, p. 12 e GABBAY, Daniela Monteiro. Litigância repetitiva e acesso à justiça no Brasil: uma nova agenda de pesquisa In: FERRAZ, Leslie Shériida (coord.) **Repensando o acesso à Justiça**: estudos internacionais. Aracaju: Evocati, 2016. v. 1: As ondas de Cappelletti no século XXI, p. 88.

<sup>15</sup> “Ou seja, de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro, há os que usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada” (SADEK, 2004, p.86). Sobre as constatações de que a almejada ampliação do acesso à justiça teria sido conduzida de forma tal a provocar, contraditoriamente, o decréscimo desse acesso e a denominada *crise da justiça* cf. SILVA, 2010, p. 25 e CUNHA; GABBAY, 2013.

<sup>16</sup> SILVA, 2010, p. 25.

<sup>17</sup> “GABBAY; SILVA; ASPERTI; COSTA, 2016, p. 14-16. Ainda: “(...) as reformas são orientadas, quase exclusivamente, pela ideia de rapidez” (SANTOS, 2015, p. 29).

<sup>18</sup> “The analysis of the scenario focuses, as it often does, on rules and institutional facilities, to conclude that access is too broad and that procedural rules are inadequate” (GABBAY; SILVA; ASPERTI; COSTA, op. cit. p.2). “Ainda que a sobrecarga de processos e a insuficiência estrutural sejam elementos centrais na chamada ‘crise do Judiciário’, limitar-se a essa visão funcional seria uma atitude reducionista, útil apenas para a estruturação de respostas essencialmente pautadas na produtividade dos magistrados e dos demais servidores dos cartórios judiciais” (ASPERTI, 2014, p. 21). Indica-se, para reflexão crítica (considerando a diversidade

mais um elemento do funcionamento do aparato judicial que pode ampliar as vantagens dos litigantes habituais e as desvantagens dos litigantes ocasionais ou da promoção de determinados direitos e interesses, cujo acesso à justiça, antes já dificultado, agora é potencialmente visto como o antagonista de uma prestação jurisdicional tida como “adequada”<sup>19</sup>.

A tônica do atual ambiente institucional é, portanto, sensivelmente diversa daquela em que as funções do Ministério Público – especialmente as voltadas ao acesso à justiça - e o desenho de diversos dos instrumentos para o seu exercício foram criados.

Assim, os atuais moldes do ambiente de atuação de litigantes que, como o Ministério Público, são desenhados para tutelar, equalizar, fazer presente e viabilizar o acesso à justiça

---

da conformação dos sistemas como um todo), o comentário de Galanter no sistema norte-americano sobre a “versão da explosão de litigâncias difundida por corporações, mídia e elites políticas” e a correspondente “reação contra a equalização dos direitos e a expansão do acesso à justiça” (GALANTER, 1974, p. 13-15).

<sup>19</sup> “It is clear that repeat players enjoy advantages not only in the litigation game, as they are able to devise discourses that are influential in changes regarding procedural law and the structure of the Judiciary itself. The dominant discourse that the facilitation of access to justice is the villain of the court system crisis is a widespread one, often relating the large and always increasing number of claims to opportunistic behavior on behalf of one-shooters and its lawyers (OSs vs. RPs). Such portrait is widely purported by renowned jurists (who frequently are, as already mentioned, specialized lawyers representing repeat players in important paradigmatic cases) and accepted by public opinion, resulting in a general support to reforms that impose techniques for standardized trials, litigation filters and the search of efficiency at any cost. Such reforms are not aimed at understanding the real causes of repeated litigation, its implications nor its social impacts. (...) The judicial reform in Brazil established by the Constitutional Amendment n. 45/2004 can be considered a turning point, since its text was discussed for many years and was influenced by two different discourses, one more concerned to access to justice and the other with the searching for efficiency in the Judiciary. Courts ought to seek efficiency in order to the prompt enforcement of contracts and private property rights, which were professed as essential to assure economic growth and prosperity. Again, a discourse clearly aligned with the interests of the top litigants and key repeat players of the Brazilian court system. (...) The leading reform discourse thus sets aside the concern with the obstacles to a broad and facilitated access to justice and focuses in the search of efficiency and reduction of case congestion. Considering the purpose to reduce case dockets, courts team up with repeat players to devise campaigns and projects fight the overload of case dockets (...) As Galanter speculated, repeat player enjoy the advantage of the proximity with institutional incumbents and are therefore more able to influence institutional policies and court practices” – ainda: “Repeat players purport and promote the discourse of court efficiency and legal and institutional reforms that redefine individual access and undermine the possibility of bringing about social changes through court adjudication” (GABBAY, SILVA, ASPERTI, COSTA, 2016, p. 20-21). Ainda: GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. Are the Haves Getting Even More Ahead Than Ever? Reflections on the Political Choices Concerning Access to Justice in Brazil in the Search of a New Agenda, **FGV Direito SP Research Paper Series**, São Paulo, n. 158, Jul. 2017. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2998779](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2998779)>. Acesso em: 7 set. 2017. Ainda: “Com as reformas que incidem sobre a morosidade sistêmica podemos ter uma justiça mais rápida, mas não necessariamente uma justiça mais cidadã. Ao contrário, com a revolução democrática da justiça a luta não será apenas pela celeridade (quantidade da justiça), mas também pela responsabilidade social (qualidade da justiça). (...) E, portanto, não podemos transformar a justiça rápida num fim em si mesmo. Aliás, a justiça tende a ser tendencialmente rápida para aqueles que sabem que previsivelmente a interpretação do direito vai no sentido que favorece seus interesses. (...) O dilema entre qualidade e quantidade no que toca ao desempenho dos tribunais exige que as alterações legislativas, de organização e de gestão ultrapassem o paradigma reformista (...) que visa submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, criatividade, competitividade e serviços próprios do mundo empresarial” (SANTOS, 2015, p. 45-46 e 48).

de determinados interesses e sujeitos, somados às características afeitas à estrutura e normatização desses litigantes, revelam o interesse na análise da sua atuação e da forma pela qual “jogam o jogo da litigância” de modo estratégico e apto a superar os obstáculos mencionados, viabilizando e equalizando a tutela de interesses.

A relevância dos questionamentos em torno de uma possível atuação estratégica pelo Ministério Público na tutela dos interesses sociais, inclusive, nesse contexto, pode ser vista ou se justificar sob a perspectiva da *qualidade da representação* levada a efeito pelo Parquet, que é investido da legitimidade para a promoção desses interesses por meio de uma técnica processual que, em linhas gerais, *presume* a sua adequada representação.

Diante desse cenário e do objetivo delineado, o presente trabalho propõe-se a responder a seguinte **pergunta de pesquisa**: *O Ministério Público do Estado de São Paulo, da forma como estruturado e normatizado, é apto a se organizar como um litigante habitual, nos termos da tipologia de Marc Galanter, e obter vantagens estratégicas no jogo da litigância, especificamente como agente na área de tutela dos interesses sociais?*

As **hipóteses** propostas para a pesquisa foram as de que **(I)** há algum grau de fruição e mobilização pelo Ministério Público de São Paulo das vantagens que seriam atribuídas, segundo a tipologia de Galanter, aos litigantes habituais, quando a referida instituição atua para a tutela dos interesses sociais e **(II)** não obstante, há diferenças relevantes entre a litigância desenvolvida pelo Ministério Público de São Paulo e o que poderia denominar-se atuação estratégica dos litigantes habituais, as quais podem impactar a fruição das aludidas vantagens.

No ponto de partida da pesquisa, essas hipóteses foram traçadas porque, se por um lado se entendeu que questões como a estruturação prévia para a dedução de litigâncias com regularidade, a dotação de ferramentas para a obtenção de informações e equacionamento de conflitos (como o inquérito civil e a ação coletiva) e a composição dos quadros do Parquet Paulista por profissionais com qualificação técnica, poderiam conferir vantagens no jogo da litigância à instituição, por outro lado se cogitou que algumas questões presentes na litigância do Parquet Paulista poderiam ensejar diferenças ou impactos nessa atuação estratégica tipológica, especialmente aquelas associadas com:

- a) **a independência funcional dos membros**: pensou-se que a sujeição de cada membro do Ministério Público de São Paulo “apenas à Lei” e a inexistência de uma hierarquia institucional, que tenha poderes de mando em termos de se compelir o membro do Parquet a deduzir uma tese ou encaminhar a tutela dos

interesses sociais em um determinado sentido, pudessem impactar a fruição de vantagens estratégicas relacionadas, por exemplo, com o desenvolvimento de uma atuação coesa e organizada da instituição (eis que cada membro teria liberdade para atuar em determinado sentido), com uma atuação planejada (uma vez que suscita questionamentos no que toca à *vinculação* dos membros a um plano traçado pela instituição) e com a dedução de uma estratégia macro, persistente e prospectiva sobre determinado tema (eis que poderia haver obstáculos para que fosse seguida, em um mesmo sentido, por diversos dos membros do Parquet, de forma consistente ao longo do percurso seguido pelo litígio);

- b) a descontinuidade da atuação funcional dos membros:** a divisão da atuação dos membros do Ministério Público de São Paulo em primeira (Promotores de Justiça) e segunda (Procurador de Justiça) instâncias, somada à independência funcional, sugeriram a possibilidade de que existissem impactos sobre a fruição de vantagens estratégicas do litigante habitual, associadas com uma atuação persistente, contínua e prospectiva (orientada, do seu início ao fim, para a consecução de um resultado determinado, tangível ou normativo), dada, justamente, a segregação do processo de resolução do conflito entre diferentes profissionais, que não estão jungidos a atuar em um mesmo sentido ou a sustentar teses específicas institucionais, podendo, portanto, dar continuidade à mesma tônica de atuação que vinha sendo adotada pelo Parquet no caso, ou não;
- c) a possível indisponibilidade dos direitos tutelados:** a eventual necessidade de que haja atuação integral (sem disposição ou transação) em todos os conflitos levados à tutela do Ministério Público de São Paulo, em virtude de diretrizes afeitas à indisponibilidade dos direitos e à obrigatoriedade da atuação do Parquet, poderiam impactar a fruição de vantagens relacionadas ao desenvolvimento de uma atuação seletiva, ao “jogo com as probabilidades” e ao disparo de litigâncias voltadas à obtenção de ganhos macro, não tangíveis e imediatos; e
- d) a organização territorial baseada em Comarcas:** a distribuição dos membros do Parquet Paulista para atuar a partir das atribuições do seu cargo e tendo Comarcas como seus “limites territoriais” de atuação poderia dificultar o equacionamento, de forma ampla e completa, do conflito coletivo, que pode

ser disperso e pulverizado para além dos aludidos limites territoriais, e, por consequência, a fruição de vantagens afeitas à dispensa de um olhar completo, amplo e uniforme sobre o cenário litigioso.

Como se verá, após o desenvolvimento da pesquisa, as **hipóteses** aventadas (I e II, supra) foram confirmadas.

## JUSTIFICATIVA DO TEMA

A despeito da temática da acessibilidade e do funcionamento do aparato judicial ser objeto de longa investigação<sup>20</sup>, as pesquisas e as pautas de reformas instituídas sobre o sistema de justiça nos últimos anos aparentam indicar o que talvez possa ser considerada uma mudança de enfoque sobre o tema. Enquanto a década de 1980 trouxe consigo o debate a respeito das técnicas e dos mecanismos para a efetivação de direitos constitucionais e da ampliação do acesso à justiça, o cenário subsequente no qual o sistema de justiça se viu imerso sugere a alteração do olhar para os vultosos números envolvendo a judicialização de conflitos<sup>21</sup>, que aparentam compor um cenário ao mesmo tempo de centralidade<sup>22</sup> e de inoperância do Poder Judiciário<sup>23</sup>.

Em um contexto de associação da aparente “amplitude demasiada” do acesso à justiça com a denominada “crise do Poder Judiciário” e de procura pelo equacionamento efficientista

---

<sup>20</sup> Sobre o desenvolvimento da linha de pesquisas envolvendo o acesso à justiça e a produção sistemática em direito e sociedade cf. JUNQUEIRA, 1996. Sobre a menção de alguns dos programas, estudos e órgãos dedicados ao exame do tema vide BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário. **Atlas de acesso à justiça, indicadores nacionais de acesso à justiça**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. Ainda: “Research shows that, at least regarding the efficiency of the judiciary, with respect to time and the bureaucratization of its services, its legitimacy has been questioned since the early 1980’s” (CUNHA, 2013, p. 13).

<sup>21</sup> “As this essay tried to systematize, reforms in the Brazilian justice system of last three decades aimed i) to increase the access to justice, ii) to reduce the length of lawsuits and iii) to provide predictability and legal certainty to judicial decisions. However, these goals are not at all compatible and the overall trend recent reforms points towards an efficiency approach that does not converge with the goal of substantially expanding access to justice. Although generally considered as an offshoot of the original movement (the term access to justice has always been mentioned at formal announcements of reforms), this latest round actually seeks the opposite of expanding access to justice. Even reforms explicitly intended to diminish the effects of asymmetry may have their best efforts neutralized” (GABBAY, 2016, p. 18-19).

<sup>22</sup> Sobre o protagonismo do Poder Judiciário vide SANTOS, 2015.

<sup>23</sup> “O debate atual sobre a administração e a distribuição da justiça pode ser organizado em torno de dois eixos principais: um no que diz respeito à posição que o sistema de justiça ocupa na arena política desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando foram alargadas as áreas sujeitas à sua apreciação, tornando-se o principal árbitro nas disputas entre os Poderes Executivo e Legislativo; e um segundo correspondente à sua eficiência na prestação de um serviço público. Sob esta ótica, o acesso à justiça é peça fundamental” (CUNHA, 2008, p. 01).

da aludida carga de litigiosidade (que poderá resultar na redução do referido acesso e na ampliação das desvantagens dos sujeitos ou matérias que já encontravam dificuldades em perseguir a tutela jurisdicional), dados empíricos e a literatura sugerem que a análise feita a partir da *atuação dos usuários do sistema de justiça* consista em uma via possível para que tenha em mãos uma figura mais completa da conformação do acesso à justiça e do funcionamento do aparato judicial, especialmente considerando os indícios de que a forma de atuação dos diferentes usuários do sistema de justiça pode repercutir na dinâmica da prestação jurisdicional.

Propõe-se o olhar, portanto, de quem acessa (e de como acessa) o sistema de justiça, em detrimento de um enfoque restrito aos resultados (números) do acesso por todos os usuários do sistema. A perspectiva focada apenas na busca por eficiência, celeridade e redução de acervos, poderia negligenciar reflexões sobre a equalização da posição dos diferentes usuários do sistema de justiça, assim como dos contornos do acesso à justiça e da efetivação da tutela de direitos em geral.

Nesse ponto, o Ministério Público aparenta ser uma instituição cuja análise, em determinados aspectos, é passível de auxiliar a formulação de algumas das referidas reflexões<sup>24</sup>.

Como antecipado, o Ministério Público, de acordo com o perfil institucional coroado pela Constituição Federal de 1988, foi concebido como um importante instrumento para o acesso à justiça num período em que tal temática era objeto de pautas políticas e normativas, tendo recebido, para tanto, uma conformação singular.

Hoje, tanto o Ministério Público, quanto o sistema de justiça, vêm sofrendo transformações que colocam em destaque os limites e as limitações dos mecanismos existentes para a tutela de direitos e, portanto, do próprio acesso à justiça, visto no atual contexto sócio-político e institucional.

Estima-se, assim, que o olhar sobre os elementos que possam qualificar a atuação do Parquet como estratégica - a qual, de acordo com Galanter, permitiria a determinados

---

<sup>24</sup> Em conjunto com as observações tecidas acerca do interesse de se olhar para as *partes*, há quem anote que algumas implicações da atuação do Ministério Público no processo civil carecem de exploração, a despeito do seu desenvolvimento institucional significativo nas últimas décadas, o que se coloca como mais um ponto de interesse para estudar a forma de atuação desse ator: “É interessante observar que o Ministério Público, mesmo após a Constituição de 1988, ainda não é percebido como um personagem multifacetado no processo civil, com toda uma nova dimensão jurídica advinda de diversos textos normativos e da própria prática institucional. Essa visão restritiva decorre também de certo silêncio da doutrina, que, em linhas gerais, persiste na análise do Ministério Público apenas na tradicional função de custos legis, salvo quando se abordam questões envolvendo a legitimidade para ações coletivas” (DIDIER JÚNIOR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no processo civil. **Revista de Processo**, vol. 237, nov. 2014, p. 2).

litigantes auferir vantagens para a melhor efetivação de seus interesses-, mostra-se pertinente na medida em que, em princípio, permitirá que sejam jogadas luzes sobre os papéis institucionais desenvolvidos, os mecanismos passíveis de serem mobilizados e as barreiras existentes para a efetivação e a tutela de direitos que foram constitucionalmente eleitos como relevantes, no contexto em que uma das vias para tal promoção (o acesso à justiça, mediante a atuação do Ministério Público) está sofrendo transformações.

Além disso, entende-se que os resultados da análise proposta possam ser ponto de partida à reflexão sobre a legitimidade da técnica processual eleita para a tutela dos interesses sociais, na medida em que viabilize ou não o acesso à justiça e/ou a representação de interesses tendencialmente sub-representados em diversos dos processos sociais, em condições de igualdade com os interesses que lhes são usualmente contrapostos.

## **METODOLOGIA DE PESQUISA**

**Recorte do Ministério Público de São Paulo e da função de agente na tutela de interesses sociais:** o Ministério Público do Estado de São Paulo, objeto de análise do presente trabalho, é qualificado como “*um dos mais importantes e articulados Ministérios Públicos estaduais do país*”<sup>25</sup>, sendo, ainda “*o maior, mais rico e um dos mais influentes*” das unidades estaduais do Ministério Público<sup>26</sup>, de modo que a sua grandeza, importância e abrangência de atuação, apontam para a relevância do foco no seu estudo.

A escolha para a preponderância da unidade estadual de São Paulo do Ministério Público também se deveu pelas limitações de tempo, espaço e recursos, não sendo possível ou viável que a pesquisa fosse realizada, pela pesquisadora, individualmente, com todas as unidades do Parquet brasileiro.

Essa também foi a razão pela qual não se pretendeu executar uma pesquisa generalizante, mas, sim, qualitativa, centrada especialmente na unidade paulistana. Frise-se que, se, por um lado, alguns dados relacionados à estrutura e normatização do Parquet como um todo institucional são, como tais, passíveis de serem refletidos na unidade de São Paulo, por outro, não se pretendeu, a partir dessa pesquisa, extrapolar generalizações da realidade paulistana ao todo do Ministério Público brasileiro.

---

<sup>25</sup> SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttex-t&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex-t&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017, p. 128.

<sup>26</sup> Ibid., p. 129

O papel de agente na tutela dos interesses sociais, por sua vez, tende a aderir à concepção de auferimento de vantagens estratégicas de Galanter, por meio da reorganização das partes em litígio, assim como ao atual cenário litigioso brasileiro, nos termos descritos e justificados nesse capítulo. Tal papel será também examinado adiante.

**Eleição dos marcos teóricos:** objetivando examinar a atuação do Ministério Público de São Paulo como litigante habitual na tutela de interesses sociais, optou-se pela eleição de dois marcos teóricos abaixo descritos para servir de base e guias à sistematização de dados para a presente pesquisa.

**Galanter:** a tipologia de Marc Galanter forneceu um enfoque diferenciado para a análise da litigância e do sistema de justiça nacionais ao sugerir o exame “subjetivo” da estrutura do conflito – isto é, partindo das *partes*, em sua atuação dinâmica, em detrimento de consecutórios estanques do sistema de justiça –compondo um retrato mais completo do fenômeno da litigância brasileira. Além disso, como mencionado, o seu emprego se justificou por existirem indícios de que traços da tipologia de Galanter se harmonizam com aspectos da realidade no sistema de justiça brasileiro.

Dessa forma, o referido marco teórico foi utilizado como guia ao recorte da realidade estudada e dos respectivos dados coletados na presente pesquisa<sup>27</sup>, aproximando a pesquisadora do objeto investigado<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> A tipologia proposta por Galanter ainda é uma referência para os estudos envolvendo a litigância repetitiva, já tendo sido testada em diversos estudos de natureza empírica (GROSSMAN, Joel B.; KRITZER Herbert M.; MACAULAY, Stewart. Do the “Haves” still come out ahead? **Law & Society Review**, Massachusetts, vol. 33, n. 4, p. 803-810, 1999).

<sup>28</sup> Não se pretendeu, assim, realizar a sua importação acrítica, construída com inspiração empírica e a partir do aparato judicial dos Estados Unidos na década de 1970. Entende-se que a tentativa de diálogo com a teoria e o marco teórico contribuirá para o melhor conhecimento das características e da dinâmica das questões estudadas, atentando-se para as suas particularidades e afastando-se ou dirimindo-se críticas em torno da subordinação epistêmica de teorias estrangeiras: “*En otras ocasiones, los textos de teoría jurídica latinoamericana buscan aplicar las teorías de los auto-res-metrópoli a sus propias realidades. El marco teórico está dado por la producción del autor anglosajón y los autores-colonia buscan hacer explícitas las con-secuencias que tiene usarlo para describir, analizar y evaluar la realidad local. El argumento no es que sea problemático por sí mismo hacer uso de marcos teóricos foráneos para entender la realidad latinoamericana, aunque pueda serlo cuando estos marcos surgen de contextos muy diferentes a los contextos donde pretende aplicarse. El argumento tampoco pretende negar que en el uso puede haber transformaciones del discurso y, por tanto, innovación a través de la interpretación. El argumento es que la actitud con la que muchas veces se asume está impresa ilustra la oposición conceptual mimesis/autopoiesis. El autor latinoamericano no entra en diálogo con el marco teórico. No se entiende como parte de una narración que puede transformar, contribuir a desarrollar o criticar; su rol es el de aplicar y difundir de manera precisa un saber preexistente. Él está afuera de la narración y se relaciona con esta como un agente externo al saber que contiene*” (BONILLA, Daniel. La economía política del conocimiento jurídico. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, jan. 2015, p. 20). Sobre a relevância de aspectos voltados às particularidades de espaço e tempo em contraste com a teoria na pesquisa em direito (chronotopes): VALVERDE, Mariana. What counts as theory, today? A pos-philosophical framework for socio-legal empirical research. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Rio de Janeiro, vol. 3, n. 1, jan, p. 172-180, 2016.

**Rogério Arantes:** a pesquisa de Rogério Arantes, referenciada em diversos estudos realizados sobre a instituição<sup>29</sup>, forneceu as principais bases do modelo de Ministério Público de São Paulo estudado, contando com os apontamentos que conduziram, de acordo com o autor, à sua estrutura e normatização atuais para promover a tutela dos interesses sociais.

O enfoque dado pelo autor, sociólogo que não integra os quadros do Parquet (portanto, tendencialmente mais distanciado do objeto de sua pesquisa), ao movimento e aos vetores que fundamentaram ou informaram a atuação do Ministério Público de São Paulo na tutela dos interesses sociais, auxiliou a identificar os principais pontos que conformam a estrutura e a normatização do Parquet nessa seara, viabilizando a sua análise crítica à luz da tipologia de Galanter e dos dados coletados.

**Métodos para testar a hipótese:** objetivando testar as hipóteses aventadas para o trabalho, em resposta à pergunta formulada, a pesquisa foi desenvolvida sob os prismas teórico e empírico qualitativo.

Em um primeiro momento, foi realizada uma análise exploratória ampla, servindo como fase de diagnóstico da pesquisa. Assim, a primeira etapa do trabalho objetivou identificar quais os aspectos que seriam relevantes para a atuação do Ministério Público de São Paulo como litigante habitual na tutela de interesses sociais, dando-se enfoque aos elementos essenciais da tipologia de Galanter que são atrelados à sua atuação estratégica (notadamente a estrutura, organização, instrumentos, objetos e frequência com que promove a tutela de interesses sociais). Essa fase compreendeu primordialmente o levantamento de material, especialmente de doutrina elaborada por estudiosos do processo civil e por membros da instituição sobre o Ministério Público, além de pesquisas empíricas já realizadas sobre o Parquet<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Cf. SILVA, 2001 e COSLOVSKY, Salo Vinocur. Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: The organizational basis of regulatory responsiveness. **Regulation & Governance**, v. 5, n.1, pp. 70–89, mar. 2011. Também: LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CEsEC, 2016. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>>. Acesso em: 09 fev. 2017. Ainda: CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-421, Jul. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24110/22889>>. Acesso em: 12 mar. 2017. No mesmo sentido: KERCHE, Fábio. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 2, 2007, p. 259-279, 2007 e SAMPAIO, Marianna. **O Ministério Público do Estado de São Paulo e o seu Plano Geral de atuação**. 2017. 198 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2017, entre outros.

<sup>30</sup> Como exemplo de percurso metodológico no qual a primeira minuta do roteiro de entrevistas foi antecedida de um mapeamento exploratório e baseada também em literatura, vide ASPERTI, 2014, p. 88.

Mapeado o cenário de atuação do Parquet, o *exame teórico* partiu dos dois marcos teóricos mencionados, cuja compreensão foi ampliada por meio da produção e coleta de *dados empíricos* (abaixo descritos). Inclusive, os marcos teóricos forneceram bases e serviram como guias para os recortes e elaboração dos instrumentos para a aplicação da pesquisa empírica.

Foram, então, **eleitas variáveis** para o teste das hipóteses de pesquisa, cuja análise foi privilegiada dentro do objeto investigado. Cada uma dessas variáveis foi indicada e justificada nos capítulos subsequentes desse trabalho.

Referidas questões, relacionadas com a estrutura e normatização do Parquet Paulista, foram aquelas que se reputou estarem tendencialmente mais alinhadas com o desenvolvimento de eventual atuação estratégica pelo Ministério Público de São Paulo, dizendo respeito a aspectos afeitos (i) ao papel do Parquet como representante de interesses sociais; (ii) à distribuição territorial dos membros; (iii) à infraestrutura humana e material para deduzir e manter litigâncias; (iv) às vias de acesso das questões coletivas ao Parquet Paulista (ou como e quais questões coletivas tornam-se objeto de tutela pela instituição); (v) à distribuição e acompanhamento dos casos; (vi) aos mecanismos envolvidos com a formação e eleição das teses para a tutela dos interesses sociais; (vii) às ferramentas existentes para a promoção dessa tutela e (viii) à relação entre o Parquet e o aparato judicial.

A *pesquisa empírica* foi realizada em termos qualitativos<sup>31</sup>, sem pretensões generalizantes<sup>32</sup>, tendo sido dividida nas seguintes frentes:

**Entrevistas:** Foram realizadas entrevistas com o objetivo de verificar a percepção de membros do Ministério Público de São Paulo acerca das questões eleitas para responder à pergunta de pesquisa (como dito, pormenorizadas e justificadas nos capítulos subsequentes). O objetivo foi obter uma aproximação melhor com o objeto da pesquisa, sabendo-se que não são representativas, em termos quantitativos, bem como que não se pretende obter delas pretensões generalizantes. Tais instrumentos, assim, permitiram acessar informações e evidenciar detalhes da atuação dos atores em comento, as quais não estariam facilmente

---

<sup>31</sup> “Put differently: if you are asking how many, or how much? Questions, then you have to collect quantitative data. But when you get to why do people do the things that they do? Or what are the factors that influence choices? If you actually want to understand it, you have to do it qualitatively (Genn, 2009)” (NIELSEN, Laura Beth. The need for multi--method approaches in empirical legal research. In: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. **The Oxford handbook of empirical legal research**. Oxford: Oxford University, 2012, p. 5).

<sup>32</sup> Os dados examinados nessa pesquisa permitiram obter uma aproximação melhor do problema de pesquisa, por meio da sua ilustração, sem que se extraia disso pretensão generalizante. Optou-se por não examinar processos e casos de atuação do Ministério Público, mas apenas olhar o modelo e a estrutura como um todo.

disponíveis ou que apenas seriam elucidadas por meio do relato dos atores diretamente envolvidos com a litigância habitual estudada<sup>33</sup>.

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro semiestruturado<sup>34</sup> (anexo IV), contando com os seguintes eixos: (i) o Parquet e a tutela dos interesses coletivos; (ii) recursos humanos e materiais; (iii) vias de acesso ou identificação/seleção de conflitos e casos; (iii) distribuição de casos; (iv) condução dos casos (abrangendo questões como a definição de teses e ferramentas para atuação); (v) relações com o aparato judicial.

A pesquisa seguiu com a realização de uma entrevista-teste com membro (Procurador de Justiça) do Parquet paulista. A entrevista-teste confirmou a viabilidade do roteiro de entrevistas.

Após, foram entrevistados 17 membros do Ministério Público de São Paulo, entre Procuradores e Promotores de Justiça, alocados em cargos da Capital nos seguintes órgãos, todos relacionados com a atuação do Parquet como *agente na tutela de interesses sociais*: Promotoria de Consumidor, Promotoria de Direitos Humanos, Promotoria de Habitação e Urbanismo, Promotoria de Infância e Juventude, Promotoria de Meio Ambiente<sup>35</sup>, Grupo

---

<sup>33</sup> “A entrevista é um método que permite colocar em evidência que existem perspectivas, valorações ou pontos de vista diferenciados sobre os fatos sociais, além daqueles já estabelecidos pela literatura ou pelas concepções do próprio entrevistador (GASKELL, 2002). A entrevista pode ser utilizada como estratégia metodológica sempre que não se possua conhecimento prévio sobre um determinado tema ou fenômeno ou quando se deseja conhecer determinada questão sob um ponto de vista mais aprofundado. Muitas vezes é possível que os dados coletados por meio dessa técnica ajudem na (re)formulação de teorias ou, mesmo de forma parcial e indireta, que possam ser utilizados na realização de testes de hipóteses”. (RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes, VILAROUCA, Márcia Grijó. Quando devo fazer pesquisas por meio de entrevistas e como fazer. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (Coord.). **Metodologia jurídica**: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 214)

<sup>34</sup> O emprego de roteiros semiestruturados objetiva proporcionar a flexibilidade e a vetorização adequadas para a pesquisa, partindo de eixos guiados pelo marco teórico em consonância com os dados exploratórios coletados sobre o universo estudado, sem perder a abertura e a flexibilidade hábeis a refletirem a complexidade do referido universo e o detalhamento da matéria estudada, ao não se limitar as respostas dos entrevistados a categorias estanques e previamente limitadas (“Logo, quando comparadas às entrevistas estruturadas, as semiestruturadas se apresentam como mais flexíveis no que se refere às indagações e menos padronizadas quanto aos tipos de resposta, já que não são apresentadas ao entrevistado opções previamente delimitadas” (RIBEIRO; VILAROUCA, 2012, p. 220)

<sup>35</sup> A única Promotoria de Justiça especializada da Capital que objetiva promover a tutela de interesses sociais, que não foi abrangida para a realização de entrevistas, foi a de Patrimônio Público e Social. Tratou-se de uma opção da pesquisadora, por entender que a área de atuação dessa Promotoria, por ser voltada especialmente à tutela de princípios da Administração Pública, com viés preponderantemente repressivo/punitivo, teria certo distanciamento do objeto investigado, que é afeito ao papel angariado pelo Parquet, em meio aos movimentos sociais, políticos e normativos, de promover acesso à justiça a interesses sociais tendencialmente sub-representados e equalizar posições das partes em litígio.

Especial de Atuação – Educação<sup>36</sup>, Centro de Apoio Operacional Cível e Tutela Coletiva e Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos.

As entrevistas foram limitadas a sujeitos alocados em cargos na Capital do Estado de São Paulo, por tratar-se, em tese, dos membros mais experientes da carreira, que, em razão disso, poderiam ilustrar percepções acumuladas no exercício das suas funções em diferentes cargos e Comarcas (cumulativas e especializadas, maiores ou menores, da capital ou do interior), fatores que, como se verá, entendeu-se poderiam impactar a fruição de vantagens estratégicas na tutela dos interesses sociais. Esse escopo também se deveu a limitações práticas de tempo, recursos, disponibilidade de informações e proximidade geográfica da pesquisa.

Os entrevistados, por fim, foram todos aqueles que responderam ao convite de entrevista, acenando disponibilidade e interesse na sua concessão (Anexo II).

As entrevistas foram degravadas e analisadas, a partir dos eixos estabelecidos e constantes dos próximos capítulos. Optou-se por não acostar ao trabalho as degravações, para se evitar a exposição ou violação da confidencialidade dos entrevistados.

Considerando a confidencialidade das entrevistas (Anexo III), as falas dos entrevistados foram referenciadas no texto da seguinte forma: Entrevistado 01, Entrevistado 02, seguindo-se numericamente até Entrevistado 17<sup>37</sup>. A referência a todos entrevistados como sendo do gênero masculino deveu-se à intenção de se reduzir a possibilidade de identificação do sujeito entrevistado, em virtude de possível disparidade entre o número de membros do sexo masculino e do sexo feminino ocupando os cargos das Promotorias e Procuradoria especializadas.

**Normativa institucional:** foram analisados atos normativos emitidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Ministério Público de São Paulo como forma de se verificar o arcabouço normativo incidente sobre o Parquet Paulista.

Ressalva-se que não se pretendeu tratar dessas normas como dados que traduzam o plano do “ser”, ou a *realidade* de como atuam os membros do Ministério Público

---

<sup>36</sup> Os Grupos de Atuação Especial, como se verá no trabalho, poderiam guardar pertinência com o desenvolvimento de uma atuação estratégica pelo Parquet. Foram identificados, no Parquet paulista, apenas dois grupos dessa natureza, com atribuições estritamente cíveis, um voltado à tutela do meio ambiente (GAEMA) e outro, à educação. Considerando que a atuação especializada do Ministério Público na seara ambiental foi investigada com a realização de entrevistas na Promotoria Especializada do Meio Ambiente, elegeu-se o Grupo voltado à educação para servir de amostra tendencialmente mais diversificada para a pesquisa.

<sup>37</sup> Uma das entrevistas foi gravada pela metade, em razão de problemas técnicos com o gravador. A fim de se evitar que inferências fossem feitas pela pesquisadora, a análise desse entrevistado foi restrita à parcela gravada e degravada (08, ENTREVISTADO. **Gravação 08**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (23 min.).

(considerando que, como normas, estão no plano normativo, abstrato, do “dever ser”), mas como dados que se somam a outros para conformar o modelo, estrutura e normatização do Ministério Público de São Paulo e que *poderiam*, por sua vez, subsidiar ou indicar potenciais vetores para o desenvolvimento de uma atuação estratégica ou mesmo a preocupação institucional, ainda que em tese, para assim se comportar.

Os atos normativos examinados foram aqueles disponibilizados nos sítios eletrônicos de ambas as instituições, tendo a análise recaído sobre aqueles que sugeriam tangenciar os vetores eleitos para o exame das potencialidades da atuação estratégica do Parquet Paulista.

**Doutrina do Ministério Público:** a pesquisa também se valeu de doutrina elaborada por membros do Ministério Público, sob as perspectivas ou eixos eleitos para se aferir as potencialidades de uma atuação estratégica. Pretendeu-se utilizar essa doutrina como fonte de pesquisa, mais uma vez com o intuito de se colherem as percepções e as vozes dos membros que compõem a instituição, acerca dos eixos eleitos, em detrimento de se focar nas suas colocações dogmáticas propriamente ditas.

Foram ainda utilizadas como fonte de dados (secundários) **pesquisas empíricas, qualitativas e quantitativas, sobre o Ministério Público.** Os principais estudos/pesquisas foram: (i) Cátia Silva<sup>38</sup>; (ii) Coslowsky<sup>39</sup>; (iii) CESEC<sup>40</sup>; (iv) CEBRAP<sup>41</sup>; (v) Conectas<sup>42</sup>.

A pertinência das pesquisas de Cátia Silva (i) e Coslowsky (ii) decorre de se tratar de estudos qualitativos realizados com membros do Ministério Público do Estado de São Paulo, que atuam na tutela dos interesses coletivos, de modo que podem auxiliar com a aproximação do problema de pesquisa.

Já as pesquisas (iii), (iv) e (v), muito embora também tenham tido em seu escopo a análise de questões afeitas a outras áreas de atuação do Parquet e/ou de outros estados da federação, apresentavam alguns dados que poderiam sugerir vetores, questões ou caminhos que auxiliassem a aproximação e a compreensão do problema de pesquisa, porque (a) tratam de aspectos potencialmente aplicáveis a qualquer unidade do Ministério Público, por

---

<sup>38</sup> SILVA, 2001

<sup>39</sup> COSLOWSKY, 2011.

<sup>40</sup> LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016.

<sup>41</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado.** Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013

<sup>42</sup> CONECTAS. **Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista.** São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>. Acesso em: 30 nov. 2017

versarem sobre questões afeitas à instituição, em si (a exemplo de princípios norteadores amplos, como a independência funcional); e/ou (b) implicaram o levantamento quantitativo, abrangendo a coleta de dados também no Ministério Público de São Paulo.

Sem prejuízo, não se pretendeu se valer dessas pesquisas como fontes de dados que atestariam, de forma estanque, *inequívoca* e extrapolada, o funcionamento (o “ser”) atual e específico do Parquet Paulista na tutela dos interesses sociais, mas, como dito, como vetores e meios para a aproximação do objeto de pesquisa, já que poderiam, *eventualmente* ou *em tese*, elucidar aspectos similares de atuação no Parquet Paulista, nesse momento de investigação.

Diante disso, o trabalho iniciará expondo as principais questões que conformam os marcos teóricos dos usuários do sistema de justiça, de Marc Galanter (capítulo 01) e do modelo de Ministério Público de Rogério Arantes (capítulo 02). A pesquisa também pincelará as bases para sugerir a aderência entre a função do Parquet de *agente na tutela dos interesses sociais* e o tipo de *litigante habitual* de Marc Galanter, inclusive como meio de indicar e justificar de forma mais precisa o papel institucional desenvolvido pelo Ministério Público que será investigado (capítulo 03).

## **CAPÍTULO 1. A TIPOLOGIA DE MARC GALANTER DOS USUÁRIOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA E O ENFOQUE DA LITIGÂNCIA SOB A PERSPECTIVA DOS USUÁRIOS DO SISTEMA DE JUSTIÇA**

Com o objetivo de examinar o Ministério Público sob a perspectiva da sua atuação como litigante habitual, elegeu-se como marco teórico a tipologia de Marc Galanter<sup>1</sup> dos usuários do sistema de justiça<sup>2</sup>, a qual se entende possa fornecer eixos centrais para a sistematização de dados que permitam verificar se a estrutura e a normatização do Ministério Público do Estado de São Paulo viabilizam a sua atuação estratégica como litigante habitual na tutela dos interesses sociais.

Conforme indicado, a leitura da tipologia, do diagnóstico do sistema de justiça e das suas possíveis reformas apresentadas pelo autor, sugerem a pertinência de se partir desse referencial teórico para a análise do Parquet Paulista, tanto por ter, em tese, características centrais dos litigantes habituais – no que diz respeito à sua estruturação, especialidade, situação de direito e à frequência com que acessa o Poder Judiciário ou com que busca dirimir conflitos -, quanto pela sua atuação se coadunar com algumas das formas indicadas pelo autor para a equalização da posição das partes no litígio e a promoção do acesso à justiça, ao contemplar em suas finalidades institucionais a tutela de interesses sociais. Não se esquece, por fim, que a atuação em tela está inserta em um contexto institucional do aparato de justiça que pode influir na mobilização e na atuação estratégica dos litigantes habituais.

**A tipologia de Marc Galanter sobre os litigantes.** Por meio do artigo intitulado “*why the haves come out ahead: speculations on the limits of legal change*”<sup>3</sup>, Marc Galanter se propôs a traçar conjecturas sobre a forma pela qual a estruturação do sistema

---

<sup>1</sup> GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

<sup>2</sup> A terminologia “usuários do sistema de justiça”, traduzida, foi extraída de: ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

<sup>3</sup> “Galanter wrote the ‘Haves’ article, two broad developments were sweeping the U.S. legal environment (and indeed the legal environments of many societies). One development has tended to enhance the capacities of one-shot ‘have nots’, and the other, partly in response to the first, has tended to enhance the capacities of organizational ‘haves’. The first has been the diffusion of technical legal knowledge, skills, and organizational resources” (EPP, Charles R. The two motifs of why the haves come out ahead and its heirs, **Law & Society Review**, vol. 33, n. 4, 1999, p. 1093).

jurídico cria e limita as possibilidades dele ser utilizado como meio de transformação equalizadora, para o fim de identificar sob quais condições a litigância pode ser redistributiva<sup>4</sup>.

Partindo de premissas relativas à estruturação do sistema legal norte-americano<sup>5</sup>, o autor se propôs a “olhar por meio do outro lado do telescópio” e a realizar uma análise do sistema de justiça de uma forma dinâmica e inspirada por um olhar empírico e estrutural<sup>6</sup>, a partir “*dos diferentes tipos de partes e do efeito que essas diferenças podem ter na forma pela qual o sistema funciona*”<sup>7</sup>.

Um dos destaques do estudo de Galanter está na perspectiva de análise do sistema de justiça, que deixa de limitar-se a revisitar modelos formais<sup>8</sup> e parte do olhar das normas para se chegar aos aparatos judiciais<sup>9</sup>, eis que reconhece as limitações das normas, das instituições legais e dos *right strategies* para se compreender o sistema jurídico e se problematizar a sua função inserta em uma lógica redistributiva<sup>10</sup>. A esse respeito, destaca Menkel-Meadow:

---

<sup>4</sup> GALANTER, 1974, p. 95.

<sup>5</sup> Como exemplo elenca-se a existência de um *corpo de normas* a serem aplicadas por *cortes* (“*institutional facilities*”), das quais participariam *advogados* e partes; a configuração de uma sociedade da qual se origina a litigância composta por atores dotados de diferentes patrimônios, com interesses conflitantes; a existência de previsão normativa para o tratamento imparcial dos litigantes; a complexidade das normas as serem aplicadas pelas instituições, o que ensejaria o uso de intermediários especializados para melhor lidarem com elas; a capacidade dos resultados de um litígio influenciarem outros casos; a insuficiência de recursos institucionais para que haja o julgamento completo de todas os conflitos, fato que encorajaria as partes a celebrarem acordos; as dificuldades de implementação de normas do “topo” para a “base” (Ibid., p. 95-97).

<sup>6</sup> Acerca do trabalho desenvolvido por GALANTER, os autores GROSSMAN e KRITZER destacam: “*In that article Galanter attempts to explain the outcome of trial court litigation in essentially structural terms*” (GROSSMAN, Joel B.; KRITZER, Herbert M.; MACAULAY, Stewart. Do the “Haves” still come out ahead? **Law & Society Review**, vol. 33, n. 4, 1999, p. 803).

<sup>7</sup> GALANTER, op. cit., p.97. Tradução livre da autora.

<sup>8</sup> “*The “Haves” article was, although largely hypothetical in nature, fiercely empirical in its orientation. (...) large body of social scientific research in constructing his analysis, and his hypotheses have directed subsequent research toward studying the dynamics of the legal process rather than merely spinning out formal models or theoretical critiques*” (EPP, 1999, p. 1.089-1.090).

<sup>9</sup> GALANTER, op. cit., p. 97.

<sup>10</sup> MENKEL-MEADOW, Carrie. Do the Haves Come out ahead in alternative judicial systems? Repeat players in ADR. **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, vol. 15, n. 19, pp. 19-61, 1999, p. 20. Ainda sobre a visão de GALANTER: “*from a law and society perspective, such observations raise questions about the distribution of legal and political power in a democratic society, the symbolic uses of law, and the impact of the structure of the litigation system on outcomes and the relationships of the legal with other social systems (...) Finally, those affected by law are not passive object0*”. (GROSSMAN; MACAULAY, op.cit, p. 807). Ainda “*Our analysis suggests that change at the level of substantive rules is not likely in itself to be determinative of redistributive outcomes. Rule change is in itself likely to have little effect because the system is so constructed that changes in the rules can be filtered out unless accompanied by changes at other levels. In a setting of overloaded institutional facilities, inadequate costly legal services, and unorganized parties, beneficiaries may lack the resources to secure implementation; or an RP may restructure the transaction to escape the thrust of the new rule*” (GALANTER, 1974, p. 149).

Galanter nos lembra de que as instituições jurídicas e as mudanças sociais são estruturalmente marcadas. Os componentes do sistema jurídico, partes, advogados, instituições, regras e as ‘alternativas ao sistema oficial’, nas suas interações e variações sociais, econômicas e políticas moldam os resultados das cortes, litígios e disputas. Galanter critica as disfunções políticas do sistema que permitem que certos participantes favorecidos (os *repeat players*) a maximizar os seus ganhos de longo prazo em detrimento dos *one-shotters* que podem buscar justiça, mas que participam com menos recursos. Galanter então usa a sociologia do direito para revelar os mitos e as ficções de uma fé na lei, doutrina e instituições jurídicas que aparentam promover justiça igualitária, mas que, em realidade, entregam poder. O direito, integrado na sociedade, produz não verdades universais, mas resultados variáveis que são afetados pelos recursos de *players* que são, ao invés, integrados em estruturas sociais que moldam e transcendem o que a lei, em si mesma, pode fazer<sup>11</sup>.

O olhar para as *partes* é realizado a partir da sua categorização em dois tipos ideais. Assim, ao examinar a frequência do acesso de determinados atores nos Tribunais, a depender do seu tamanho, das diferenças na situação de direito e do montante de recursos dos quais são dotados, Galanter categorizou os usuários do sistema de justiça em *repeat players* (“litigantes habituais”), que se utilizariam do sistema de justiça ou do Poder Judiciário com habitualidade, e os *one-shotters* (“litigantes ocasionais”)<sup>12</sup>, que apenas recorreriam ao acesso raramente<sup>13</sup>. As diversas características dos referidos atores poderiam ser assim resumidas<sup>14</sup>:

---

<sup>11</sup> No original: “(...) Galanter reminds us that legal institutions and social change are structurally marked. The components of the legal system, *partie*, lawyers, institutions, rules, and “alternatives to the official system”, in their social, economic, and political variations and interactions, shape the outputs of courts, litigation, and disputes. Galanter criticizes the political dysfunction of a system that allows certain advantaged participants (the ‘repeat players’) to maximize their long-term gains over those ‘one-shotters’ who may seek justice, but participate with fewer resources. Galanter thus uses a sociology of law to uncover the ‘myths’ or fictions of a faith in law, doctrine, and legal institutions that appear to promote “equal justice” but, in reality, deliver power instead. Law, embedded in society, produces not universalistic truths but variable outcomes that are effected by the endowments of players who are, in turn, embedded in social structures that shape and transcend what law itself can do” (MENKEL-MEADOW, 1999, p. 20). Tradução livre da autora.

<sup>12</sup> Conforme destaca GALANTER, “Our concept of OS conceals the difference between pure OSs—persons such as the accident victim who get in the situation only once—and those who are in a continuing series of transactions (welfare clients or taxpayers) but whose resources permit at most a single crack at litigation” (GALANTER, 1974, p. 97-98).

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>14</sup> Referida estrutura para a síntese de alguns dos critérios apresentados pelo autor para a categorização foi extraída, com pontuais alterações, de ALMEIDA, Ananda Palazzin de. **A atuação do INSS como litigante habitual no Recurso Extraordinário nº 631.240**. 2015 (Monografia de Especialização) – FGV Direito São Paulo, São Paulo, 2015, não publicada.

Quadro 01: tipologia dos litigantes habituais e litigantes ocasionais

LITIGANTES HABITUAIS <sup>15</sup>	LITIGANTES OCASIONAIS
São engajados em diversos litígios semelhantes ao longo do tempo <sup>16</sup>	Parte apenas acessa as cortes ocasionalmente
Os riscos envolvidos em seus casos geralmente são menores do que a visão do todo, do geral, dos casos nos quais se encontram envolvidos, podendo se valer de economias de escala e baixos custos iniciais, além de maximizar o seu ganho em uma série de casos, em detrimento da perda máxima de um (“ <i>play for rules</i> ”).	Os riscos atinentes ao resultado tangível do caso costumam serem maiores do que o cenário completo do litígio – ou seja, o interesse no ganho de um caso particular é bastante alto <sup>17</sup> .
Dada a sua frequente participação em litígios, pode antecipar a superveniência de demandas repetidas. As estratégias legais podem ser modificadas e desenvolvidas de um caso para o próximo <sup>18</sup> , sendo mantidos registros das suas atuações pretéritas para fundamentar as suas ações, havendo análise dos impactos da realização de acordos ou do prosseguimento dos processos em outros litígios.	Não antecipa transações ou contatos continuados com o seu oponente – por isso, executa tais medidas sem receio de sofrer retaliações futuras.

<sup>15</sup> Discorrendo acerca das características dos litigantes habituais, Galanter faz uma importante ressalva, no sentido de que, embora haja certa coincidência, não se pretende afirmar, em absoluto, que os *haves* (favorecidos em termos de poder, riqueza e status) devem ser equiparados aos litigantes habituais e os litigantes ocasionais aos *have-nots* (GALANTER, 1974, p. 103). KRITZER ainda complementa: “*Galanter does not say that members of the dominant class, or organizations with great wealth, Always win in litigation. Rather, he focuses on the structural advantages of repeat players, (...). From a law and society perspective, such observations raise questions about the distribution of legal and political power in a democratic society, the symbolic uses of law, and the impact of the structure of the litigation system on outcomes and the relationships of legal with other social systems*” (GROSSMAN; KRITZER; MACAULAY, 1999, p. 807).

<sup>16</sup> GALANTER, op. cit., p.97.

<sup>17</sup>(GROSSMAN; KRITZER; MACAULAY, 1999, p. 803). Ainda: “*Given the expense of mobilizing lawyers who know and can use the system and its rules, the one-shot litigant, especially one who seeks to challenge the status quo, will often, but not always, be overwhelmed and unsuccessful. Thus, rule change for the one-shot "Have-not" will be expensive, incremental, and largely symbolic. In Galanter's words, "[I]itigation then is unlikely to shape decisively the distribution of power in society.*” (MENKEL-MEADOW, 1999, p. 28).

<sup>18</sup> GROSSMAN; KRITZER; MACAULAY, op. cit., p. 804.

Possui recursos suficientes para perseguir os seus interesses por longo espaço de tempo, além de acesso a especialistas nos casos.	Os pleitos seriam ou muito grandes comparados com o seu tamanho, ou muito pequenos, quando confrontados com o custo das medidas necessárias à satisfação <sup>19</sup> para serem manejados de forma rotineira e racional.
A terminologia não apenas é utilizada para aqueles que efetivamente se engajam em todo litígio – o termo inclui as partes que resistem às demandas judiciais. Destaca, inclusive, que talvez os RP melhores sucedidos seriam aqueles cujos antagonistas optam pela resignação.	É possível que os custos para a satisfação da pretensão sejam maiores do que a tutela pretendida.

Partindo das referidas diferenças de estrutura e de atuação dos litigantes<sup>20</sup>, Galanter aponta duas consequências para a conformação dos litígios: (i) espera-se que o litigante habitual jogue o “jogo do litígio” de modo diferente que um litigante ocasional; (ii) o litigante habitual deteria uma série de vantagens estratégicas no processo litigioso quando comparado aos litigantes ocasionais<sup>21</sup>, passíveis de serem sintetizadas da seguinte forma<sup>22</sup>:

- a) ***Advance intelligence***: os litigantes habituais poderiam antever o funcionamento de determinadas situações envolvendo litígios, permitindo que possam estruturar-se e

<sup>19</sup> Acerca do texto, acrescenta KRITZER: “*the one shotter`s claims arte too large (relative to their size) or too small (relative to the cost of remedies) to be managed routinely and rationally, but a one shotter`s interest in winning a particular case is very high*” (GROSSMAN; KRITZER; MACAULAY, 1999, p. 803, grifo nosso).

<sup>20</sup> “*Nonetheless, it should also be recognized that something like a rational choice model informs parts of Galanter's analysis, although it is a model that is heavily qualified and contextualized by a recognition of the powerfully constitutive role of legal culture. The model has an affinity with rational choice analyses in assuming that parties' orientation to the legal system is largely a function of their interests and that these interests are constrained by the nature of the relationship and the nature of the parties' resource capacities*” (EPP, 1999, p. 1.090).

<sup>21</sup> “*What this analysis does is to define a position of advantage in the configuration of contending parties and indicate how those with other advantages tend to occupy this position of advantage and to have their other advantages reinforced and augmented thereby. 2º This position of advantage is one of he ways in which a legal system formally neutral as between "haves" and "have-nots" may perpetuate and augment the advantages of the former*” (GALANTER, 1974, p. 103-104).

<sup>22</sup> Referida síntese das vantagens auferidas pelos litigantes habituais e dos impactos das diferenças das partes perante os litígios, com pontuais alterações, foram extraídas de ALMEIDA, 2015.

- atuar em conformidade com as suas experiências<sup>23</sup>; haveria, nesse contexto, habilidade do litigante para estruturar uma transação;
- b) **Expertise**: dada a frequência no engajamento de conflitos, os litigantes habituais possuem expertise nos assuntos envolvendo os litígios, tendo, inclusive, acesso a especialistas nas matérias e na busca de soluções;
- c) **Relacionamentos**: os litigantes habituais têm oportunidades para o desenvolvimento de relações informais com atores institucionais, “*que poderão lhes render vantagens no acesso e na tramitação burocrática dessas instituições*”<sup>24</sup>;
- d) **Credibilidade**: os litigantes habituais devem estabelecer e manter a sua credibilidade como litigantes<sup>25</sup> – tal posição serve como recurso para o comprometimento com as suas posições de barganha e para suportar os seus pleitos;
- e) **Riscos**: os litigantes habituais podem jogar com as probabilidades – podem adotar estratégias para maximizar o ganho em uma série de casos, ainda que isso envolva perda considerável (*maximum loss*) em alguns casos (habilidade pra adoção de estratégias otimizadas)<sup>26</sup>; o litigante habitual precisa litigar seletivamente (“ele não pode brigar em todos os casos”<sup>27</sup>);
- f) **Rule making**: os litigantes habituais podem visar a ganhos imediatos com o litígio ou à elaboração e mudanças normativas (há maior poder de persuasão do litigante habitual para as mudanças dada a sua experiência) – os litigantes habituais teriam habilidade para objetivar a criação de regras (“play for rules”<sup>28</sup>) tanto na seara política quando no litígio em si (adoção de estratégias no litígio e implementação de uma política de acordos), estando diante de melhores oportunidades para impulsionar casos cuja probabilidade de produção de normas favoráveis seja maior;

---

<sup>23</sup> GALANTER, citando Olson, sugere que o baixo número de litigantes habituais, por sua vez, poderia intensificar a sua capacidade de ação coordenada para promover interesses comuns (GALANTER, 1974, p. 100, nota de rodapé 14).

<sup>24</sup> ASPERTI, 2017, p. 41.

<sup>25</sup> Ainda: “*Scigliano assigns as reasons for the government’s success in the Supreme Court not only the government’s agreement with the court on doctrinal positions but the expertise of the Solicitor General’s Office and the credit which the Solicitor General has developed with the Court*” (1971:182) (GALANTER, op. cit., p. 102).

<sup>26</sup> GALANTER complementa afirmando que “*We assumed that the institutional facilities for litigation were overloaded and settlements were prevalent. We would then expect RPs to “settle” cases where they expected unfavorable rule outcomes.17 Since they expect to litigate again, RPs can select to adjudicate (or appeal) those cases which they regard as most likely to produce favorable rules*” (Ibid.. p. 101).

<sup>27</sup> Ibid., p.28, nota de rodapé 51.

<sup>28</sup> O autor anota que “*all that is required is that the outcome in Case 1 influence the outcome in Case 2 in a way that RP can predict*” (Ibid., p.101, nota de rodapé 15).

- g) **Resultado favorável:** pode ser entendido também como o estabelecimento de normas/precedentes favoráveis que possam influenciar casos similares futuros – há interesse em tudo que possa influenciar favoravelmente o resultado de tais casos (diante da existência de baixo risco por caso e de uma perspectiva de diversos casos semelhantes)<sup>29</sup>. Dada a expectativa de futuros litígios, os litigantes habituais podem optar por realizar acordos (em casos que se mostram aparentemente desfavoráveis) ou prosseguir com o caso no judiciário, caso aparentem ter mais chances de produzir normas favoráveis)<sup>30</sup>. Além disso, os litigantes habituais apreciam economias de escala e têm baixos custos para iniciar os casos;
- h) **Seleção de normas:** o autor destaca que a atuação dos litigantes habituais não seria no sentido de buscar a criação de normas (“play for the rules”) *per se*- os litigantes habituais teriam habilidade para concentrar os seus recursos na criação/alteração de normas que tenham efetivo poder vinculante (que promovam efetiva diferença) e que não sejam compromissos meramente simbólicos;
- i) **Recursos para assegurar normas:** a vinculabilidade ou efetiva aplicabilidade das normas criadas dependem de recursos como conhecimento, foco, serviços especializados e dinheiro, dos quais geralmente os litigantes habituais são dotados;<sup>31</sup>

A mobilização de uma posição de vantagem para a obtenção de resultados favoráveis nos litígios, segundo o autor, receberia também influências da capacidade das partes de utilizarem recursos jurídicos (“*legal competence*”<sup>32</sup>). Como observa Menkel-Meadow, “o

---

<sup>29</sup> Interessante observar que “*if RP is interested in maximizing his tangible gain in a series of cases 1 . . . n, he may be willing to trade off tangible gain in any one case for rule gain (or to minimize rule loss)*” (GALANTER, 1974, p. 101).

<sup>30</sup> Esclarece o autor “*the RP must litigate selectively. He cannot fight every case*”. Ainda: “*Thus Ross (1970:220-21) notes that insurance companies litigate large cases where, although settlement would be irrational from the overall viewpoint of the company, it would create unacceptable career risk to incumbents. Newman (1966:72) makes a similar observation about prosecutors offices* (Ibid., p. 101). Por fim: “*Of course it is not suggested that the strategic configuration of the parties is the sole or major determinant of rule-development. Rule-development is shaped by a relatively autonomous learned tradition, by the impingement of intellectual currents from outside, by the preferences and prudences of the decision-makers. But courts are passive and these factors operate only when the process is triggered by parties. The point here is merely to note the superior opportunities of the RP to trigger promising cases and prevent the triggering of unpromising ones. It is not incompatible with a course of rule-development favoring OSs (or, as indicated below, with OSs failing to get the benefit of those favorable new rules)*” (Ibid., p. 101).

<sup>31</sup> Ibid., p. 97-103.

<sup>32</sup> Destaca-se: “*Of course, even within the constraints of their strategic position, parties may fare better or worse according to their several capacities to mobilize and utilize legal resources. Nonet (1969: Chap. IV) refers to this as legal competence that is, the capacity for optimal use of the legal process to pursue one’s interests, a capacity which includes information, access, judgment, psychic readiness and so forth*” (Ibid., p. 103). Ressalta GALANTER, ainda, que: “*(...) the distribution of capacity to use the law beneficially cannot be*

argumento básico de Marc Galanter em *Why the Haves Come Out Ahead* era que certas classes de litigantes (*repeat players*) são mais hábeis a mobilizar recursos legais e outros recursos para maximizar ganhos a longo prazo nos litígios”<sup>33</sup>.

Em outras palavras, segundo Galanter, determinadas características das partes, aliadas à frequência do seu acesso ao Poder Judiciário, a uma determinada situação de direito e à estruturação do aparato judicial, alçariam um tipo ideal de litigante a uma posição de vantagens no “jogo da litigância”, as quais poderiam ser utilizadas pela parte para maximizar resultados favoráveis na judicialização dos seus conflitos. Tal atuação dos litigantes habituais, reputada como estratégica, partiria, portanto, da mobilização das aludidas vantagens sob um olhar informado, organizado, especializado, experiente, prospectivo e macro dos litígios<sup>34</sup>. Esse olhar permitiria, ainda, a adoção de uma atuação seletiva, coesa e persistente em prol do atingimento de diferentes finalidades (materiais ou normativas) ou interesses eleitos pelo litigante.

Diante de tais características tipológicas, o autor afirma que as diferentes partes poderiam engajar-se em conflito<sup>35</sup> de diversas formas, entre litigantes ocasionais ou litigantes habituais, os movidos por litigantes habituais em face dos ocasionais<sup>36</sup> ou pelos litigantes ocasionais em face dos habituais, de modo que cada espécie de litígio, em razão das diferenças dos litigantes, ganharia conformação própria<sup>37</sup>.

---

*attributed solely or primarily to personal characteristics of parties. The personal qualities that make up competence are themselves systematically related to social structure, both to general systems of stratification and to the degree of specialization of the parties.*” (Ibid., p. 104).

<sup>33</sup> No original: “*Marc Galanter’s basic argument in ‘Why the Haves Come Out Ahead’ was that certain classes of litigants (repeat players) are more able to mobilize legal and other resources to maximize long-term gain in litigation*” (MENKEL-MEADOW, 1999, p. 26). Tradução livre da autora.

<sup>34</sup> Em suma, se estaria de um olhar não individualizado nos conflitos/processos, atento às experiências pretéritas e aos impactos dos litígios, além de se ampliar a noção de resultado favorável da litigância (não tangível – ganhos normativos com possibilidade de sacrifícios individuais). “*To the extent that certain structural aspects of litigation, also commented on by Galanter, tended to create binary win or lose results, that enforcement was often weak, that individualization of cases was inadequate to monitor larger social problems (...) Haves come out ahead by being able to choose and manipulate what process will be used to enforce substantive rights*” (Ibid., p. 23 e 26).

<sup>35</sup> KRITZER chama tais apontamentos como “*litigation configurations*” (GROSSMAN; KRITZER; MACAULAY, 1999, p. 804).

<sup>36</sup> Segundo o autor, nesta espécie é que se concentraria a maior parte das demandas: “*The law is used for routine processing of claims by parties for whom the making of such claims is a regular business activity. Often the cases here take the form of stereotyped mass processing with little of the individuated attention of full-dress adjudication. Even greater numbers of cases are settled informally with settlement keyed to possible litigation outcome (discounted by risk, cost, delay). The state of the law is of interest to the RP, though not to the OS defendants*” (GALANTER, 1974, p. 109). Quanto a este tema, interessa destacar a advertência: “No contexto brasileiro, contudo, as demandas ajuizadas por litigantes ocasionais em face de litigantes repetitivos também representam um contingente significativo de litigiosidade, especialmente com os juizados especiais cíveis, juizados especiais federais e juizados da Fazenda Pública, que facilitaram o ajuizamento, por indivíduos, de demandas judiciais em face de empresas ou de entes públicos” (ASPERTI, 2014, p. 38, nota de rodapé 78).

<sup>37</sup> Destaque apontado por GROSSMAN; KRITZER; MACAULAY, 1999, p. 804.

**Advogados.** O artigo ainda investiga a existência de fatores que, aliados à atuação e características dos litigantes, fossem capazes de maximizar as vantagens por eles auferidas. Nesse contexto, partindo do questionamento de se a presença de advogados teria o condão de equalizar as partes em litígio, dissipando as vantagens do cliente litigante habitual, o autor conclui que *“partes que têm advogados se saem melhor”*<sup>38</sup>.

Os litigantes habituais, de acordo com o autor, seriam passíveis de contratar serviços jurídicos em maiores quantidades e preços, além de fazê-lo de modo mais constante. Os serviços, por sua vez, seriam prestados por profissionais de boa qualidade e cientes do histórico dos seus clientes, ante a constância da sua atuação, o que tenderia a deslocar a lealdade desses advogados para os referidos clientes em detrimento do Poder Judiciário. Como resultado, os litigantes habituais desfrutariam de trabalhos preventivos e especializados, receberiam aconselhamento estratégico amplo<sup>39</sup> e contariam com *“habilidades para coletar as informações sobre a demanda e navegar o sistema processual”* dos seus representantes<sup>40</sup>.

Em contrapartida, os litigantes ocasionais acabariam por contratar serviços jurídicos de profissionais com baixo prestígio dentro da profissão. A natureza episódica do relacionamento entre o advogado e cliente, nessa hipótese, evidenciaria as dificuldades sofridas para a mobilização dessa clientela (pela baixa informação entre os clientes e por barreiras éticas de captação), resultando na oferta de serviços estereotipados e despidos de criatividade<sup>41</sup>. Além disso, os representantes dos litigantes ocasionais enfrentariam outras desvantagens<sup>42</sup>:

<sup>38</sup> No original: *“parties who have lawyers do better”* (GALANTER, 1974, p. 21). Tradução livre da autora.

<sup>39</sup>Ibid. p. 118. Nesse mesmo tema: Outra importante vantagem dos litigantes repetitivos é que possuem recursos para contratação de advogados mais especializados, capazes de traçar um histórico e prognósticos da litigância e de realizar trabalho preventivo e com mais experiência e expertise em áreas pertinentes. Como esses advogados atuam de forma bastante próxima ao litigante repetitivo, este detém maior controle sobre o trabalho de seus procuradores que, por sua vez, capacitam-se de modo a atender especificamente os interesses desses litigantes repetitivos. Inversamente, os advogados dos litigantes ocasionais não criam vínculos com seus clientes e tampouco lhes orientam quando da realização de contratos ou quais atos jurídicos. Também não acumulam a mesma experiência e expertise que os advogados dos litigantes repetitivos por não atuarem com os mesmos clientes ou com o mesmo tipo de caso com frequência. Galanter também investiga o papel das instituições judiciárias e conclui que a inércia e a morosidade do sistema são fatores que criam vantagens para os litigantes repetitivos (ASPERTI, 2014, p. 41).

<sup>40</sup> Ibid., p. 41.

<sup>41</sup> GALANTER, 1974, p. 44.

<sup>42</sup> Ainda, a doutrina menciona, partindo do texto de Galanter (1974): *“The interests of lawyers as repeat players, however, can also disadvantage one-shot clients, because a lawyer may have an incentive to reach a civil settlement or plea agreement that is not in a client’s interest. Lawyers are less likely to sell out wealthy repeat playing clients because it might cost them the client’s future custom”* (LEMPERT, Richard. A classic at 25: reflections on Galanter’s Haves article and work it has inspired. **Law & Society Review**, vol. 33, n. 4, p. 1099-1112, 1999)

(...) enquanto são em si mesmos litigantes habituais, esses especialistas têm problemas em desenvolver estratégias de otimização. O que pode ser uma boa estratégia para o advogado de uma companhia de seguros ou um promotor de justiça trocando alguns casos por ganhos em outros, é rotulado como antiético quando feito por um defensor criminal ou advogado de autor de indenização por dano pessoal. Não é permitido a ele lidar com sua série de litigantes ocasionais como se constituíssem um único litigante habitual. Inversamente, as demandas de rotina e o lidar ordenado com toda uma série de litigantes ocasionais podem coibir o advogado de maximizar vantagens para qualquer litigante ocasional individual<sup>43</sup>.

Contrastando, portanto, a natureza das relações e dos atores envolvidos com a prestação de serviços jurídicos, o autor aponta que as vantagens estratégicas do litigante habitual poderiam ser ampliadas pela distribuição dos referidos serviços<sup>44</sup>, concluindo que:

A existência de uma advocacia especializada no lado dos litigantes ocasionais deveria superar a lacuna da expertise, permitir algumas economias em escala, proporcionar para o compromisso com a barganha (negociação) e prover confiança pessoal. Mas isso está longe de superar as vantagens estratégicas fundamentais dos litigantes habituais – sua capacidade de estruturar a transação, apostar/jogar com as probabilidades e influenciar o desenvolvimento normativo e as políticas de execução<sup>45</sup>.

**Âmbito institucional.** Segundo Galanter, as vantagens estratégicas teriam a sua extensão influenciada por vantagens potencialmente conferidas pelo funcionamento das instituições responsáveis pela gestão de demandas, quais sejam, a passividade e a sobrecarga<sup>46</sup>.

O autor atribui como característica da passividade a inércia das instituições, que devem ser movimentadas por iniciativa dos interessados no uso do aparelhamento para a

---

<sup>43</sup> No original: “while they are themselves RPs, these specialists have problems in developing optimizing strategies. What might be good strategy for an insurance company lawyer or prosecutor trading off some cases for gains on others-is branded as unethical when done by a criminal defense or personal injury plaintiff lawyer.<sup>52</sup> It is not permissible for him to play his series of OSs as if they constituted a single RP. Conversely, the demands of routine and orderly handling of a whole series of OSs may constrain the lawyer from maximizing advantage for any individual OS” (GALANTER, 1974. p. 117) Tradução livre da autora.

<sup>44</sup> Ibid., p. 119

<sup>45</sup>No original: “The existence of a specialized bar on the OS side should overcome the gap in expertise, allow some economies of scale, provide for bargaining commitment and personal familiarity. But this is short of overcoming the fundamental strategic advantages of RPs-their capacity to structure the transaction, play the odds, and influence rule-development and enforcement policy”. (Ibid., p. 118) Tradução livre da autora.

<sup>46</sup> GALANTER, 1974. p. 118.

solução de conflitos, tanto no que diz respeito ao início de determinados procedimentos, quanto ao prosseguimento dos respectivos processos. Tal forma de atuação, por sua vez, demandaria o emprego de habilidades e a detenção de conhecimento e informações para a superação de custos e a “navegação” pelas regras procedimentais<sup>47</sup>. Para o autor, considerando que o sistema trataria as partes como iguais em termos econômicos e de habilidades legais, em detrimento da realidade de condições entre as partes, “quanto maior a delegação para as partes, maiores as vantagens conferidas à parte mais afortunada, mais experiente e melhor organizada”<sup>48</sup>.

A sobrecarga, por sua vez, marcada pela existência de mais demandas do que recursos institucionais para o julgamento de cada qual na sua integralidade, provocaria a demora na prestação jurisdicional, o aumento do custo dos litígios, a valorização, pelos servidores, da lógica de “*clearing dockets*”, bem como a adoção de regras restritivas para desencorajar processos pelos magistrados.

Se por um lado, as oportunidades para mudanças normativas favoráveis aos litigantes ocasionais<sup>49</sup> seriam reduzidas, ante os desincentivos para litigar em um contexto de congestionamento e morosidade<sup>50</sup>, os beneficiários das atuais regras e os detentores de recursos para a manutenção da litigância, mais organizados, atentos e influentes se sairiam favorecidos. Conclui o autor, nesse sentido, que “estruturas institucionais sobrecarregadas e passivas proporcionam um cenário no qual as vantagens do litigante habituais na sua posição estratégica e nos serviços jurídicos podem ser maximizadas”<sup>51</sup>.

Destacadas as vantagens dos litigantes habituais nos litígios, Galanter passa a sugerir possíveis estratégias para a equalização dos litigantes ocasionais, retratadas como “*concessão[ões] de relativa vantagem*”, que podem ser resumidas nos seguintes eixos<sup>52</sup>:

---

<sup>47</sup> O autor ainda destaca: “um rol mais aprofundado de limitações institucionais deve ser mencionado aqui: limitações no âmbito das matérias que os tribunais atendem, o tipo de solução que eles podem proporcionar e sua capacidade de execução sistemática” (Ibid., p. 121).

<sup>48</sup> No original: “*the broader the delegation to the parties, the greater the advantage conferred on the wealthier, more experienced and better organized party*” (Ibid. p. 120-121) Tradução livre da autora. Além disso, destaca ainda que: “*This is done all the time by “claimants” who lack information or access<sup>78</sup> or who knowingly decide gain is too low, cost too high (including psychic cost of litigating where such activity is repugnant). Costs are raised by lack of information or skill, and also include risk. Inaction is also familiar on the part of official complainers (police, agencies, prosecutors) who have incomplete information about violations, limited resources, (...), schedules of priorities, and so forth*” (Ibid., p. 124-125). Ainda cf. ALMEIDA, 2015.

<sup>49</sup> “*powerful repeat players (especially when defending against plaintiffs seeking rule changes) will benefit from a lack of rulings and the inability of one-shotters to enforce or monitor rule changes*” (MENKEL-MEADOW, 1999, p. 27).

<sup>50</sup> ASPERTI, 2014, p. 42.

<sup>51</sup> No original: “*Thus, overloaded and passive institutional facilities provide the setting in which the RP advantages in strategic position and the legal services can have full play*” (GALANTER, 1974., p. 26). Tradução livre da autora.

<sup>52</sup> Ibid., p. 135.

- a) **mudança e implementação de regras.** O autor vislumbra a possibilidade de atuação nesse sentido ante a apenas aparente igualdade desfrutada entre as partes no Poder Judiciário e a representação de interesses relativamente isolados, em detrimento do que seria requerido em outras searas (como a do Legislativo), sendo, ainda, viável a prévia organização e reunião de litigantes com esse fim. Em contrapartida, tal postura demandaria recursos, organização, informações e expertise, a dificuldade do litigante ocasional de se valer de estratégias pelo alcance de normas em detrimento da obtenção do resultado tangível (a exemplo do emprego de um caso-teste), além de possível resistência da tradição, ideologia e estrutura do aparato institucional para as mudanças<sup>53</sup>;
- b) **melhoria dos aparatos institucionais:** por meio de julgamentos integrais e sem atrasos, provocando a redução de custos, além de maior ativismo institucional para a redução das vantagens dos litigantes habituais relacionadas com a expertise e a qualidade dos serviços jurídicos<sup>54</sup>.
- c) **melhoria dos serviços jurídicos** em quantidade e qualidade aos litigantes ocasionais, com a remoção de custos, ampliação da expertise e obtenção de mais resultados favoráveis a “quem não tem” (menciona como exemplo a defensoria pública e a assistência jurídica)<sup>55</sup>;
- d) **melhoria da posição estratégica de “quem não tem”:** por meio da sua organização em “grupos coesos com habilidade para atuar de modo coordenado, jogar com estratégias de longo prazo, se beneficiar de serviços jurídicos de qualidade”<sup>56</sup>, os quais atuariam como litigantes habituais, propiciando a melhoria da capacidade dos litigantes ocasionais para a condução dos casos, obtenção de informações, atuação com persistência e continuidade, além de perseguir a criação e implementação de regras. A reunião poderia ser estruturada para causas com valor reduzido quando

---

<sup>53</sup> GALANTER, 1974, p. 137-139.

<sup>54</sup> Ibid., p. 139-140.

<sup>55</sup> Ibid., p. 140-141.

<sup>56</sup> No original: “coherent groups that have the ability to act in a coordinated fashion, play long run strategies, benefit from high-grade legal services, and so forth” (Ibid., p. 141) Tradução livre da autora.

comparado aos custos, ou para a divisão de riscos (por meio de ações coletivas, uso de caso-teste, etc.)<sup>57</sup>.

Esse cenário, traçado na década de 1970 nos Estados Unidos, cujas mudanças redistributivas seriam melhor viabilizadas com a realização de reformas no nível das partes, sem perder de vista as regras, aparatos, serviços jurídicos e organização das partes<sup>58</sup>, foi revisitado pelo autor anos depois<sup>59</sup>, quando destacou a manutenção de vantagens por determinados litigantes – notadamente pelas corporações (APs – *artificial persons*<sup>60</sup>) -, em um contexto em que a expansão de direitos e do acesso à justiça permaneceriam encontrando óbices:

A fronteira em movimento da justiça multiplica o número de disputas em que as condições de participação igualitária não estão presentes. Na maior parte, os avanços da capacidade e controle humanos que impulsionam a fronteira da justiça estão localizados em ou gerenciados por pessoas artificiais (“PAs”) – corporações, governos, organizações – não por pessoas naturais. Esses atores produzem novas injustiças não porque sejam “caras maus”, mas por serem, em muitos casos, muito bons naquilo que têm de fazer. Dessa forma, a aspiração ao Acesso à Justiça nos traz o problema da competição com esses atores corporativos, que sabemos geralmente serem jogadores mais qualificados do que as pessoas físicas no jogo jurídico. Curiosamente, este vasto horizonte por Acesso à Justiça se desenrola ao mesmo tempo em que a lei, os advogados e as instituições jurídicas são objeto de suspeita e desprezo por muitos grupos de elite (empresários, políticos, acadêmicos, imprensa), que estão convencidos de que a sociedade sofre de “excesso de direito”<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Em contrapartida, o autor aponta que: “*Our earlier analysis suggests that the pattern might be more complex. First, for various reasons a class of OSs may be relatively incapable of being organized. Its size, relative to the size and distribution of potential benefits, may require disproportionately large inputs of coordination and organization. Its shared interest may be insufficiently respectable to be publicly acknowledged*” (GALANTER 1974, p. 145).

<sup>58</sup> O autor aponta as limitações em torno das tentativas de reformas no nível das regras e do emprego de advogados, considerando a estruturação subjacente do aparato institucional e cultural (Ibid. p. 149-151).

<sup>59</sup> O artigo foi elaborado com o objetivo de “*examine the way that the growing presence of Aps [artificial persons] affects the character of our legal world, especially its institutions of civil justice*” (GALANTER, Marc. Planet of the APs: Reflections on the Scale of Law and its Users. **Buffalo Law Review**, vol. 53, n. 5, pp. 1369-1417, Special Edition 2006, p. 1317). Sobre o acesso à justiça e tangenciando a questão das dificuldades para esse acesso em face das corporações ou dos litigantes habituais: GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. Tradução: João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015.

<sup>60</sup> GALANTER, 2006, p. 1370.

<sup>61</sup> GALANTER, 2015, p. 46. Além disso, destaca o Autor: “*Legislators and judges, beguiled by tales of a litigation explosion and overuse of the courts, incline to restricting access to the courts. But these restrictions are not broadside; they target the claims of NPs, not those of organizations*” (GALANTER, 2006, p. 1.402).

Assim, segundo o autor, a gradual presença das organizações no contexto jurídico<sup>62</sup> denotaria nova oportunidade para a “*efetivação das vantagens estruturais que são discutidas em ‘Por que quem tem sai na frente’*” (a exemplo de serem litigantes habituais, de terem mais recursos e de terem uma estrutura formal governada por regras<sup>63</sup>), além de vantagens culturais nos fóruns<sup>64</sup> e daquelas atinentes à representação contínua por advogados de prestígio<sup>65</sup>, destacando que “enquanto as normas, direcionadas por investimentos de corporações se tornam mais técnicas, complexas e caras, indivíduos estão apenas no lado errado para usar serviços legais eficientemente”<sup>66</sup>. Além disso, o autor reitera a visão das vantagens dos litigantes habituais no sentido de serem hábeis a selecionar e disparar no Poder Judiciário casos cuja vitória se mostra mais promissora, valendo-se ainda de trabalhos preventivos e da possibilidade de persistência em “programas de litigâncias”<sup>67</sup>:

De outras formas, também, os APs podem ser pessoas mais completas e competentes. De forma muito mais ampla do que as pessoas naturais, APs podem ser capazes de agir de forma intencional, racional, de forma calculada que o sistema jurídico prefere atribuir aos atores. James Coleman descreve os APs como menos suscetíveis aos lapsos de força de vontade que são endêmicos às atividades das pessoas naturais. Chris Guthrie sugere que os litigantes institucionais “litigantes habituais com

<sup>62</sup> O Autor exemplifica em algumas passagens os APs (*artificial persons*) como “*governmental bodies, religious institutions, banks and commercial enterprises*” (GALANTER, 2006, p. 1374), indicando a constituição de “*purposively constructed organizations with specific goals and formal structures*” (Ibid., p. 1375).

<sup>63</sup> DAN-COHEN, Meir. In (faint) praise of the large APs: Comments on Marc Galanter, Planet of the APs. **Buffalo Law Review**, vol. 53, pp. 1427-1443, 2006, p. 1427.

<sup>64</sup> GALANTER, op. cit., p. 1404. Segundo o autor, no sistema norte-americano, tais vantagens culturais estariam atreladas à atribuição das organizações como pessoas com direitos próprios, em detrimento de instrumentos de pessoas físicas, o que implicaria uma série de isenções na sua conduta (Ibid., p. 1373).

<sup>65</sup> GALANTER, 2006 p. 1405 e GALANTER, 1974, p. 105. O autor aponta, ainda, que um número cada vez maior de serviços jurídicos tem sido consumidos por empresas e organizações governamentais e parte menor por indivíduos, sendo que o prestígio da profissão seria a representação de grandes corporações: “*In the corporate hemisphere, a wider range of services is supplied over a longer duration; there is more specialization and coordination; research and investigation are more elaborate; tactics can be more innovative and less routine, etc (...)*” “*many judges think that big-dollar commercial cases are what properly deserve attention of courts and the routine matters of individuals are “junk cases” that should be addressed elsewhere*” (Ibid., p. 1405 e 1380).

<sup>66</sup> No original: “*as law, driven by corporate expenditures, becomes more technical, complex, and expensive, individuals are just the wrong size to use legal services effectively*” (Ibid., p. 1386). Tradução livre da autora.

<sup>67</sup> “*Organizations bring more cases of the kinds that are easiest to win (such as collections, foreclosures, etc) and organizations bring not only different cases but better cases. As plaintiffs, they can avoid weak cases by forbearance to bring suit or by readily accepting a low settlement; as defendants, they can settle the more meritorious and attractive cases against them- perhaps before filing. So their portfolio tends to consist of cases in which the evidence is stronger and the claim more firmly located within accepted lines of recovery. Stronger evidence, more cut-and-dried claims, and unassailable defenses are the result of advance planning and good record-keeping, as well as of the intrinsic merit of the claim. A calculating settlement policy reflects their capacity as litigants as much as the virtues of their conduct in the underlying transaction. Their capacity is enhanced by lawyering that involves more preventive work, continuity of attention, specialized expertise, economies of scale, and shrewd investment in rule development in judicial, legislative and administrative settings*” (Ibid., p. 1396).

número de casos que são tendentes a visualizar a litigância primariamente como uma questão financeira, são menos tendentes do que os NPs (*peças naturais*) a estarem emocionalmente incapazes por aversão ao arrependimento em perseguir a litigância. Mas os APs sofrem as suas próprias e distintivas enfermidades (o que os sociólogos podem rotular como “deslocamento de metas” e economistas podem ver como “problemas de agência”) que impedem a persecução ótima dos seus interesses e metas corporativos. Entre eles há a ocultação ou distorção de informação na medida em que sobe a hierarquia organizacional, a perpetuação de sistemas de crenças irrealistas, otimismo excessivo e a tendência contrária a abandonar compromissos, mesmo em face de evidências contrárias – traços que florescem no pequeno cenário decisório corporativo. É claro, APs são compostos por NPs. APs se provaram proficientes em mobilizar as energias e engajarem a lealdade dos NPs, provendo um senso de significado e propósito e até inspirando sacrifício pessoal. NPs com frequência fundem os seus objetivos pessoais com aqueles dos APs, os reputando como veículos para a consecução das suas aspirações pessoais centrais. Lealdade aos APs pode induzir indivíduos a agir contrariamente aos interesses dos NPs como eles – e algumas vezes de fato deles próprios<sup>68</sup>.

Não obstante o autor destaque que tais vantagens não representariam uma “competência pré-natural e a isenção de erros” das organizações, que poderiam estar presentes nos seus traços organizacionais, tais como (i) problemas de coordenação e (ii) necessidade de atuação por meio de agentes com as suas próprias e limitadas perspectivas e ambições<sup>69</sup>, uma de suas conclusões é a de que as organizações se saem melhor em

---

<sup>68</sup> No original: “*In other ways, too, APs may be more complete or competent persons. To a far greater extent than natural persons, APs may be capable of acting in the purposeful, rational, calculating fashion that the legal system prefers to ascribe to actors. James Coleman describes APs as less susceptible to the lapses of willpower that are endemic to the activities of natural persons. Chris Guthrie suggests that institutional litigants “repeat players with active caseloads who are likely to view litigation primarily as a financial matter”, are less likely than NPs to be emotionally disabled by regret aversion in pursuing litigation. But APs suffer their own distinctive infirmities (what sociologists might label “goal displacement” and economists might view as “agency problems”) that impede the optimal pursuit of their corporate interests or goals. These include the concealment or distortion of information as it flows up the organizational hierarchy, the perpetuation of unrealistic belief systems, excessive optimism, and a bias against relinquishing commitments, even in the face of contrary evidence – traits that flourish in the small group setting of corporate decision-making. Of course, APs are staffed by NPs. APs have proven proficient in mobilizing the energies and engaging the loyalties of NPs, providing a sense of meaning and purpose, and even inspiring personal sacrifice. NPs often fuse their personal goals with those of APs, finding them vehicles for fulfillment of their central personal aspirations. Loyalty to APs may induce individuals to act contrary to the interests of NPs such as themselves – and sometimes indeed to their very selves”.* (GALANTER, 2006, p. 1373-1374). Tradução livre da autora.

<sup>69</sup> Já no primeiro artigo de 1974 Galanter destacou que “a própria escala que confere aos JHs vantagens estratégicas na política de resolução de conflitos os expõe a desvios de seus objetivos. A maior parte dos JHs são organizações e operam por meio de pessoas incumbidas de papéis particulares (consultor jurídico, vistoriador de seguros, promotor de justiça) e que estão sujeitas a pressões passíveis de leva-las a desviar da otimização dos objetivos institucionais” (GALANTER, 1974, p. 9 e p. 28, nota de rodapé 51). Ainda sobre os impactos da composição dos litigantes habituais: “em geral, sentimentos contrários à litigância são menos passíveis de afetar organizações precisamente porque a divisão de trabalho dentro delas implica que a litigância será tratada impessoalmente por especialistas que não precisam conduzir outras relações com a parte adversária (...)” (Ibid., p. 32). Ainda: GALANTER, 2006, p. 1397.

praticamente todas as espécies de litígios<sup>70</sup>, com o dispêndio de menos recursos<sup>71</sup> e economias de escala, apontando, ainda, que “a capacidade da parte para litigar não apenas afeta o resultado de casos individuais, mas molda a agenda judicial”<sup>72</sup>.

Assim, partindo da aludida tipologia e dos recortes descritos, passa-se a examinar a atuação do Ministério Público de São Paulo como litigante habitual na tutela de interesses sociais, a fim de que se verifique se a sua estrutura e normatização viabilizam a sua atuação estratégica na referida seara.

---

<sup>70</sup> GALANTER, 2006, p. 1389. Galanter ainda confere maior destaque ao governo e às empresas para serem melhor sucedidos nos litígios (Ibid, p. 1391).

<sup>71</sup> Ibid., p. 1392.

<sup>72</sup> No original: “*party capacity to litigate not only affects the outcome of individual cases but shapes the judicial agenda*” (Ibid., p. 1398). Tradução livre da autora. E “*Not only are these corporate creatures themselves little legal system, but they enjoy an affinity with the big, public legal system*” (Ibid., p. 1376). Cf ainda: “*So the system is heavily, and it seems increasingly, skewed towards managing the economy rather than safeguarding just relationships and democratic institutions. As the courts focus more on economic issues, the message is that this is what adjudication should be about. Tort reform campaigns attack the propriety of non-economic damages with implications that non-economic items like pain, suffering, and disfigurement are unmeasurable, unsubstantial, and illusory*” (Ibid., p. 1386-1387). Ainda: “*Legislators and judges, beguiled by tales of a litigation explosion and overuse of the courts, incline to restricting access to the courts. But these restrictions are not broadside; they target the claims of NPS, not those of organizations*” (Ibid., p. 1401-1402). O autor também complementa afirmando que “*Individuals with their passions and their occasional appetite for vindication, for establishing truth, and for challenging authority, are eased out of the courts, which become more focused on economic claims. (...) In such an environment, repeat-players can use settlement strategy to vitiate the production of precedent favorable to claimants, who are reasonably equivalent to NPs*” (Ibid., p. 1403). A despeito disso, Galanter destaca que os APs não estariam satisfeitos com a experiência nos Tribunais, sustentando que o Poder Judiciário não seriam sensíveis às necessidades dos negócios, afirmando ainda que teria havido uma explosão de litigiosidade e que as demandas ajuizadas seriam usualmente frívolas (Ibid., p. 1405-1406).

## **CAPÍTULO 2. O MODELO DE MINISTÉRIO PÚBLICO SEGUNDO ROGÉRIO ARANTES**

A obra de Rogério Bastos Arantes, “Ministério Público e política no Brasil”, servirá como marco teórico da presente pesquisa para o fim de fornecer subsídios que conformam o modelo do Ministério Público de São Paulo. A escolha dessa obra se deve à visão proporcionada por um estudioso que não faz parte da instituição, desenvolvida, ainda, como parte de um estudo acadêmico e sociológico.

Entende-se, ainda, que o exame do processo de construção institucional e do exercício de funções que levaram o Parquet Paulista ao seu modelo atual auxiliará a identificar e examinar alguns dos atributos que compõem esse modelo - e, portanto, a atuação do Ministério Público no exercício dos papéis que lhe foram outorgados/conquistados -, os quais poderão se atrelar à existência de obstáculos ao desenvolvimento de uma atuação estratégica, nos termos da tipologia de Galanter, apresentados no capítulo 01.

O fato de a análise de Arantes ser especialmente correlata com a evolução que levou o Ministério Público a desempenhar o papel de legitimado para a tutela dos interesses sociais também dialoga com a proposta do presente trabalho, na medida em que os condicionantes, fundamentos e reflexos dessa atuação poderão servir como pontos de reflexão sobre, mais uma vez, as potencialidades da atuação do Parquet Paulista na aludida seara, como litigante habitual.

**O modelo de Ministério Público traçado por Arantes.** A referida obra foi elaborada contando com dois objetivos principais: contribuir para o “adensamento da análise política das instituições judiciais” e “para a discussão atual sobre os problemas da Justiça no Brasil”. A esse respeito, o autor aponta que:

o que se pretende aqui é demonstrar que o problema da Justiça tem suas raízes mais profundas na natureza das novas funções assumidas pelo sistema judicial, muito além, portanto, dos aspectos estruturais e processuais que têm sido normalmente apontados<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002, p. 13.

Para tanto, o autor foca a sua análise no cenário que permeou a atuação e a modulação institucional do Parquet e da defesa dos direitos difusos e coletivos nos últimos anos, abordando a judicialização de conflitos “como resultado das reformas legais e constitucionais efetivadas nas últimas décadas, e aprofundada pela renovação ideológica e doutrinária dos integrantes de uma das instituições do sistema de justiça<sup>2</sup>”, no caso, o Ministério Público. O autor reputa a aludida instituição como um dos exemplos que denotaria as potencialidades do que denomina de “judicialização da política” e “politização da justiça<sup>3</sup>”.

Nesse contexto, Arantes elegeu como eixo principal de seu trabalho “descrever o processo de reconstrução institucional do Ministério Público e o modo como este vem desempenhando suas novas funções políticas”, abordagem essa que é dividida em duas vertentes:

Uma vertente institucional, composta de análise da redefinição das atribuições do Ministério Público, nas últimas três décadas, com atenção especial para a conquista de novas formas de atuação na esfera cível, especialmente as relacionadas à defesa do interesse público e dos direitos difusos e coletivos. Uma vertente substantiva, composta de análise sobre a ideologia e a doutrina que têm inspirado o ativismo judicial de promotores e procuradores do Ministério Público<sup>4</sup>.

A partir da análise do histórico do Ministério Público, bem como da “observação da atuação de promotores e procuradores e dos valores ideológicos que estão disseminados no interior da instituição”, Arantes afirma que o Ministério Público estaria passando nos últimos anos por um “processo de reconstrução institucional extraordinário<sup>5</sup>”.

Tal processo seria especialmente marcado por um movimento endógeno à Instituição, a partir do qual os seus membros nutririam a convicção de que deveriam se tornar defensores da sociedade, desenvolvendo uma atuação “dentro e fora de seu círculo normal de atribuições, com vistas a transpor as fronteiras do sistema de justiça *stricto sensu* e invadir o mundo da política<sup>6</sup>”. A dimensão endógena desse movimento, portanto, estaria atrelada a uma “ação deliberada e consciente dos seus membros”, calcada em “avaliação peculiar da

---

<sup>2</sup> ARANTES, 2002, p. 13-14.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 15.

sociedade e do Estado no Brasil e animada por uma concepção ideológica do seu papel político nesse contexto<sup>7</sup>”, o que estaria na base de diversas mudanças sofridas pela instituição.

Referida tônica de transformação dos membros do Parquet em agentes políticos da lei, segundo o autor, estaria “diretamente associada à expansão do Direito na direção do reconhecimento dos chamados interesses difusos e coletivos<sup>8</sup>”, em paralelo com a ampliação de funções e prerrogativas angariadas pelo Ministério Público, que teriam incrementado o seu papel político. Nesse contexto:

A história da reconstrução institucional do Ministério Público brasileiro é uma história de sucesso. Em menos de vinte anos, a instituição conseguiu passar de mero apêndice do Poder Executivo para a condição de órgão independente e, nesse processo que alterou sua estrutura, funções e privilégios, o Ministério Público também abandonou seu papel de advogado dos interesses do Estado para arvorar-se em defensor público da sociedade<sup>9</sup>.

A partir desse contexto é que o autor desenvolve o conceito do voluntarismo político, que explicaria a transformação do Parquet em um novo ator político, atrelando-o ao movimento de dimensão endógena a partir do qual se deu a sua reconstrução institucional e a sua pretensão de transformar-se em agente político responsável pela defesa da cidadania<sup>10</sup>. O voluntarismo político, de acordo com o autor, teria a sua ideologia composta por três elementos, “a crítica aos poderes políticos, a ideia de hipossuficiência da sociedade civil e o papel estratégico do Ministério Público como defensor dos interesses sociais<sup>11</sup>”.

O histórico do processo de reconstrução institucional do Ministério Público é narrado por Arantes a partir da afirmação de que a fixação das suas competências na esfera cível estaria “historicamente vinculada a processos relativos 1) a direitos individuais indisponíveis ou 2) envolvendo indivíduos considerados incapazes<sup>12</sup>”, sendo a atuação marcada, na primeira hipótese, pelo exercício do seu papel como interveniente (*custos legis*) e, no

---

<sup>7</sup> ARANTES, 2002, p. 20.

<sup>8</sup> Ibid., p. 15.

<sup>9</sup> Ibid., p. 19.

<sup>10</sup> Ibid., p. 30.

<sup>11</sup> Ibid., p. 137.

<sup>12</sup> Ibid., p. 26.

segundo, pelo zelo dos incapazes e do interesse público na adequada aplicação das normas aos respectivos casos. O autor complementa que haveria, portanto, uma “dupla fragilidade” a ser objeto da tutela estatal, representada no indivíduo incapaz e na preservação de valores definidos como “permanentes” e, portanto, indisponíveis na sociedade<sup>13</sup>.

Partindo dessas origens e fundamentos da atuação do Ministério Público na esfera cível, Arantes aponta que os movimentos de expansão da sua presença nesse âmbito e de sua reconstrução institucional estariam calcados em premissas consentâneas com o referido histórico de incapacidade e indisponibilidade, especialmente (i) no reconhecimento de novos direitos ou de novas dimensões dos direitos (especialmente na perspectiva social e coletiva) como indisponíveis e (ii) na compreensão da sociedade ou de seus titulares como incapazes para a sua tutela.

Esses mesmos fatores, segundo o autor, teriam conferido ao Ministério Público legitimidade de agir para a tutela do que denomina de “novos direitos indisponíveis” e, portanto, o exercício do seu papel como substituto processual:

(...) a extraordinária expansão do Ministério Público no processo civil brasileiro, ao longo dos últimos vinte anos, só foi possível porque o mesmo movimento que levou ao reconhecimento legal dos direitos difusos e coletivos, postulou sua natureza frágil e a incapacidade da sociedade de defendê-los por conta própria. Eis, portanto, os termos do grande paradoxo que caracteriza a evolução recente do direito brasileiro: o mesmo processo que, nos anos de 1970 e 1980, levou à maior de todas as rupturas no processo individualista do ordenamento jurídico tradicional, com o reconhecimento da dimensão coletiva e social de certos conflitos, qualificou a sociedade civil como hipossuficiente e incapaz de agir em defesa de seus próprios direitos. O que estamos assistindo no Brasil nas últimas décadas é uma peculiar evolução institucional em que direitos novos são tomados por indisponíveis e seus titulares tomados por incapazes. Nesse processo, só não é paradoxal a posição do Ministério Público. Pelo contrário, talvez esteja aí a origem de sua força: frente à alegada incapacidade da sociedade, promotores e procuradores encontram legitimidade para agir em defesa dos novos direitos indisponíveis<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> ARANTES, 2002, p. 26.

<sup>14</sup> Ibid., p. 29.

O aludido processo teria se iniciado com o advento do Código de Processo Civil de 1973, com a previsão no seu artigo 82, inciso III<sup>15</sup>, da hipótese de intervenção atrelada com a defesa do interesse público, ao consistir no “seu primeiro passo no processo de descolamento em relação ao Poder Executivo e de transposição para o lado da sociedade<sup>16</sup>”.

A atuação do Parquet no aludido período teria sido pautada por uma série de ações judiciais e extrajudiciais inovadoras, que se valeriam do emprego de um conceito ampliado do “interesse público” e refletiriam a “intenção de integrantes da instituição de conquistar novas atribuições”, o que teria se constituído “na credencial para o Ministério Público pleitear, nos anos de 1980, a função de defensor dos direitos difusos e coletivos<sup>17</sup>”.

O emprego ampliado do aludido conceito, cuja definição era deixada em aberto, perpassaria por ideias disseminadas por membros do Ministério Público, no sentido de que o interesse público não estaria condicionado às hipóteses que envolviam interesses de órgãos do Estado (podendo-lhes ser contraditório, inclusive), estando correlato aos interesses gerais da sociedade, bem como de que caberia à própria instituição definir em quais casos concretos estaria presente o interesse público apto a ensejar a sua atuação, vista como necessária, justamente, para “preservar os interesses gerais da sociedade”<sup>18</sup>. Complementa o autor que essa ampliação teria sido subsidiada na construção doutrinária e na disseminação de um discurso por membros do Parquet que declarava a necessidade de que a instituição fosse *independente* dos poderes políticos para preservar os interesses gerais da sociedade:

A construção dessa nova categoria de interesse público alimentou, já nos anos de 1970, o discurso pró-independência institucional do Ministério Público, dentro de uma lógica de reforço mútuo: se o interesse é mais do que individual, não pode ser deixado à mercê do princípio da disponibilidade e requer algum tipo de tutela pública, e nesse ponto o Ministério Público era um dos poucos credenciados à função de tutor. Mas se o novo tipo de interesse público não se confunde com os interesses da administração, então o Ministério Público precisaria se afastar dela, adquirindo independência, sob pena de não ter autonomia suficiente para tutelar interesses relevantes da sociedade, que muitas vezes entram em choque com os interesses “particulares” do Estado administrador<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir: (...) III – em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

<sup>16</sup> ARANTES, 2002, p. 31.

<sup>17</sup> Ibid., p. 31-32.

<sup>18</sup> Ibid., p. 34 e 38.

<sup>19</sup> Ibid., p. 37.

Paralelamente à promulgação do Código de Processo Civil de 1973, o autor destaca a intensa produção de leis fundadas na previsão de direitos indisponíveis e na “hipossuficiência de seus titulares”, o que teria provocado o acúmulo de “um número extraordinário de hipóteses de atuação na área cível<sup>20</sup>”.

Seguindo a linha do tempo traçada pelo autor, aponta-se que o período compreendido entre o início do regime militar (1964) e a edição da primeira Lei Orgânica Nacional de 1981 teria sido marcado pela “difícil posição de braço institucional do regime autoritário” do Parquet, na medida em que, como órgão vinculado e dependente do Poder Executivo, servia ao controle da administração pública, reputado como de interesse do regime, inserto na lógica de se recorrer “à lei como instrumento de normalização institucional do regime”<sup>21</sup>. De acordo com o autor, as atribuições do Parquet teriam recebido, no período, ampliação, notadamente por meio do papel desenvolvido pela Procuradoria Geral da República de garantidora do respeito à lei e à Constituição<sup>22</sup>:

(...) mesmo por vias tortas, houve uma convergência entre o regime autoritário e o desejo há muito alimentado pelo Ministério Público de se transformar em fiscal da administração e guardião do interesse público. O fato de ter havido um reforço dessas funções durante os anos de autoritarismo talvez explique os grandes avanços que a instituição iria conquistar nos anos de 1980, na medida em que ela pôde se antecipar à transição democrática, ocupando desde antes a posição de fiscal da lei e do interesse público e se habilitando para reivindicar essa mesma posição também no regime democrático<sup>23</sup>.

A edição da Primeira Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar 40/81), por sua vez, teria decorrido de determinação constante da Emenda Constitucional 7 de 14.4.1977, somada ao “lobby feito pela Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público”<sup>24</sup>. De acordo com Arantes, a relevância de tal norma poderia ser verificada a partir da constatação de que a definição de Ministério Público e os princípios da

---

<sup>20</sup> O autor complementa que “em termos comparativos, esse amplo leque de atribuições distinguiria significativamente o Ministério Público brasileiro de seus similares na Alemanha, Itália, França e Espanha, segundo Bedaque, procurador de justiça (SP, 1991). De fato, com base na legislação existente até 1994, Mazzilli, procurador de justiça (SP, 1994) relacionou nada menos do que 120 hipóteses de ação do Ministério Público na área cível”. (ARANTES, 2002, p.37).

<sup>21</sup> Ibid., p. 38-39.

<sup>22</sup> Ibid., p. 39-40.

<sup>23</sup> Ibid., p. 44.

<sup>24</sup> Ibid., p. 44-45.

indivisibilidade, unidade e autonomia funcional, dela constantes, foram praticamente repetidos pela Constituição Federal de 1988<sup>25</sup>:

Nesse ponto, encontramos mais um paradoxo desse processo: o que hoje se valoriza no Ministério Público como contribuição para a democracia no Brasil – seu novo perfil institucional – foi-lhe atribuído em grande medida antes do pacto constitucional de 1988. (...) uma hipótese plausível para explicar esse paradoxo é que houve mais continuidade do que ruptura em 1988, do ponto de vista da natureza tutelar do papel institucional do Ministério Público, especialmente no que diz respeito à fiscalização do interesse público, cada vez mais identificado com os interesses gerais da sociedade. (...) constituindo-se como mecanismo de *enforcement* da ordem jurídica e do interesse público no momento. (...) a única mudança importante ocorrida em 1988 é que o Ministério Público se tornou órgão independente do demais poderes (...)<sup>26</sup>.

Além de dispor sobre as bases do que seria a independência do Ministério Público, reconhecida em 1988, a Lei Complementar uniformizou “princípios de organização e competência a serem obrigatoriamente adotados pelos ministérios públicos estaduais<sup>27</sup>”, contribuindo para a construção da unidade institucional, previu a escolha do procurador geral de justiça pelos membros da carreira, bem como garantias e prerrogativas, além de “fixar o princípio tutelar da relação entre a instituição e os interesses indisponíveis da sociedade<sup>28</sup>”:

A conquista de tais vantagens corporativas garantias e prerrogativas é um dos aspectos importantes da reconstrução institucional do Ministério Público e será constante, linear e cumulativa ao longo de todo o período, desde a Lei Complementar 40 até as leis orgânicas posteriores à Constituição de 1988. A reivindicação e o lobby estiveram apoiados no discurso de que a instituição tinha sido elevada à condição de guardião dos interesses fundamentais da sociedade e, por conta disso, tais conquistas vinham em benefício do interesse público, e não da corporação<sup>29</sup>.

O acúmulo de vantagens corporativas, segundo o autor, caminhou lado a lado com o processo de “transposição da instituição para o plano democrático”, e foi calcado no

---

<sup>25</sup> ARANTES, 2002, p. 45.

<sup>26</sup> Ibid., p. 46.

<sup>27</sup> Ibid., p. 46.

<sup>28</sup> Ibid., p. 48.

<sup>29</sup> Ibid., p. 48.

crescimento da instituição “à sombra dos governos estaduais e na tática bastante conhecida de equiparação com a magistratura<sup>30</sup>”, bem como no “princípio da defesa dos direitos indisponíveis da sociedade”, que teria sido previsto pela Lei Complementar em tela, contando-se, ainda, com a “legitimação conferida pelo Código de Processo Civil para atuar em defesa do interesse público<sup>31</sup>”.

Tal discurso em torno da independência e do seu papel como defensor dos interesses de uma sociedade fraca teria recebido reforço, mais tarde, com o retorno do Brasil à democracia, trazendo com ele a tônica da fragilidade das instituições político-representativas e acompanhando o processo do gradual incremento do apoio aos direitos sociais indisponíveis<sup>32</sup>.

Arantes aponta que diversas normas editadas ao longo das décadas de 1980 e 1990 previram direitos de natureza transindividual ou ferramentas para a sua tutela, atribuindo simultaneamente regulação sobre os respectivos papéis a serem desempenhados pelo Ministério Público, a exemplo: (i) da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que trazia em seu bojo a tutela, pelo Parquet, do meio ambiente a a ação de responsabilidade civil e criminal; (ii) da Lei Complementar 40, que trouxe a previsão do papel do Ministério Público promover a ação civil pública, e (iii) da Lei Complementar Estadual 304/82, com previsão de diversos direitos coletivos tuteláveis pelo Parquet. Nesse contexto, ao tratar da evolução legislativa sobre a ação civil pública, o autor destaca: “o instrumento processual que poderia ter como titulares agentes da sociedade civil nasceu monopolizado pelo Ministério Público”<sup>33</sup>.

Na linha histórica breve traçada, o autor passa a discorrer sobre a discussão na qual passou a centrar-se a doutrina nacional, em torno dos direitos difusos e coletivos. De acordo com o autor, a preocupação da doutrina com o tema teria sido impulsionada com publicação ao artigo “*Formazioni Sociali e Interessi di Gruppo Davanti alla Giustizia*”, de Mauro Cappelletti, em 1975, que teria colocado uma série de caminhos passíveis de serem adotados para a defesa processual dos direitos coletivos, considerando-se a limitação de se colocar a tutela nas mãos dos lesados, “especialmente porque nos conflitos de massa, indivíduos

---

<sup>30</sup> ARANTES, 2002, p. 48.

<sup>31</sup> Ibid., p. 50.

<sup>32</sup> Ibid., p. 50.

<sup>33</sup> Ibid., p. 54.

isolados encontram-se em grande desvantagem<sup>34</sup>”. Nesse contexto, Arantes destaca a rejeição, por Cappelletti, da ideia de se outorgar tal tutela ao Ministério Público:

Primeiro, a semelhança com o juiz faz do promotor um agente incapaz de apresentar o dinamismo que a defesa judicial desses novos direitos requer. Segundo, sua ligação histórica com o Poder Executivo o desqualifica para a proteção de interesses que muitas vezes são lesados pelos próprios órgãos políticos e administrativos do Estado. (...). Terceiro, falta aos promotores de justiça formação especializada e conhecimento técnico suficientes para dar conta dos novos problemas trazidos pelos direitos coletivos, e o Ministério Público como um todo está mal aparelhado para representar e defender adequadamente os interesses civis relacionados a fenômenos sociais e econômicos de grande complexidade<sup>35</sup>.

Concluindo Cappelletti pela legitimação dos “órgãos intermediários da sociedade civil, com o devido controle do judiciário, mediante um aumento da discricionariedade do juiz<sup>36</sup>”, o autor afirma que o artigo foi recebido pela doutrina brasileira de forma dividida. A rejeição da concentração da legitimidade de agir no Ministério Público teria sido acompanhada por Ada P. Grinover, Waldemar Mariz de Oliveira e José Carlos Barbosa<sup>37</sup>, enquanto “promotores e procuradores procuraram desqualificar a crítica do processualista italiano e demonstrar que o Ministério Público tinha todas as condições para representar os novos interesses difusos e coletivos<sup>38</sup>”. Esse movimento, segundo Arantes, teria desembocado em propostas para a regulamentação legal da legitimidade de agir para a tutela dos direitos coletivos.

Segundo Arantes, em 1982 formou-se um grupo de juristas encarregado de formular um anteprojeto de lei, composto por Ada P. Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, o qual foi levado ao Congresso em 1984 pelo deputado Flávio Bierrenbach (Projeto de Lei 3.034/84)<sup>39</sup>. A proposta era marcada pela declaração de que “a crescente conscientização quanto à necessária tutela jurisdicional dos interesses difusos tem estimulado diversas iniciativas, quase todas no sentido de atribuir-se legitimação extraordinária às associações<sup>40</sup>”.

---

<sup>34</sup> ARANTES, 2002, p. 56.

<sup>35</sup> Ibid., p. 56.

<sup>36</sup> Ibid., p. 57.

<sup>37</sup> Ibid., p. 57.

<sup>38</sup> Ibid., p. 58.

<sup>39</sup> Ibid., p. 58.

<sup>40</sup> Ibid., p. 60.

Em paralelo, narra Arantes, membros do Ministério Público discutiam proposta sobre o mesmo tema, aprovando, no XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público de São Paulo (1983), a proposta para projeto de lei sobre a ação civil pública, de Antônio M. de Camargo Ferraz, Nelson Nery Jr. e Edis Milaré. Nesse aspecto, destaca Arantes que muito embora tenham os referidos autores utilizado como base o projeto da comissão de juristas, o resultado foi uma proposta que resultava no fortalecimento do Ministério Público em detrimento do papel das associações civis na defesa judicial de direitos coletivos<sup>41</sup>. A justificativa apresentada pelo projeto residia na declaração de que ele “viria coroar as recentes conquistas alcançadas pelo Parquet com a edição da Lei Complementar 40, de 14 de dezembro de 1981, que mais reafirma o seu papel de legítimo tutor dos interesses indisponíveis da sociedade<sup>42</sup>”.

A disputa pela aprovação de cada um dos projetos, que teria sido objeto de polarização entre grupos de membros do Ministério Público e o de juristas, foi assim sintetizada pelo autor:

De um lado, tinha-se uma instituição já elevada à condição de defensora do interesse público e que, recentemente, havia inaugurado e monopolizado a proteção judicial dos direitos difusos na área de meio ambiente. De outro, uma comissão de juristas de destaque que propunha, sob a inspiração italiana, o alargamento da legislação definidora de direitos coletivos e a ampliação do acesso à justiça para a sociedade civil. Por um lado, é importante lembrar que o Ministério Público não gozava da independência em relação ao Poder Executivo, e manter o monopólio das ações coletivas em suas mãos seria algo temerário. De outro, é bem verdade que promotores e procuradores se esforçavam para rebater as críticas de Cappelletti, alegando que sua visão sobre o Ministério Público estava muito marcada pela experiência italiana e que o Parquet brasileiro não sofria dos mesmos males<sup>43</sup>.

De acordo com Arantes, a aprovação do projeto de lei se revelava importante para o Ministério Público, que, a despeito dos avanços anteriormente apontados, ainda enfrentava dificuldades para a defesa dos direitos coletivos, em virtude da insuficiência da regulamentação do ferramental necessário para tanto. Em paralelo, o autor destaca que o crescimento do movimento pela ampliação do acesso à justiça, por meio da conferência de

---

<sup>41</sup> ARANTES, 2002, p. 64.

<sup>42</sup> Ibid., p. 60.

<sup>43</sup> Ibid., p. 59.

legitimidade a grupos da sociedade civil, “tinha profunda aversão às instituições tradicionais do Estado<sup>44</sup>”, demandava cautela do Ministério Público, para “abrir o monopólio da representação de interesses difusos às associações civis<sup>45</sup>”, ao mesmo tempo em que requeria a conquista de “novas prerrogativas que lhe conferissem posição privilegiada em relação a todos os demais legitimados à defesa judicial dos novos direitos<sup>46</sup>”.

A ligação, à época, do Parquet com o Poder Executivo, auxiliou, segundo Arantes, o envio do segundo projeto de lei ao Congresso, o qual tramitou mais rapidamente do que o elaborado pela comissão de juristas, tendo sido aprovado em 1985. O trâmite teria sido acompanhado do lobby do Ministério Público na comissão do Ministério da Justiça, contribuindo para que uma proposta ainda mais favorável à instituição tenha sido encaminhada ao Congresso do que a constante do anteprojeto.

A denominada “vitória do Ministério Público”, atrelada a esse processo legislativo, seria evidenciada, segundo o autor, especialmente nos seguintes fatores:

- a) **Denominação “ação civil pública”**: tal nome denotaria a preponderância do Parquet frente aos demais possíveis legitimados, por invocar a ferramenta equivalente na esfera penal, de sua titularidade, bem como por evocar a preponderância do Parquet na esfera coletiva, que vinha sendo trabalhada na legislação editada à época<sup>47</sup>;
- b) **Previsão do inquérito civil**: o qual não se encontrava previsto pelo projeto da comissão de juristas e, tendo apenas sido relegado ao Ministério Público, colocou-o em “posição de extrema vantagem em relação aos demais legitimados a propor ações civis públicas”<sup>48</sup>, já que seria utilizado para a reunião de informações ou como “forma de pressão para soluções extrajudiciais dos conflitos<sup>49</sup>”;
- c) **Prevalência de requisitos para a legitimidade ativa**: o projeto da comissão de juristas teria previsto uma série de mecanismos para se evitar o uso abusivo da ação civil pública por entidades privadas, a exemplo da atuação do Parquet

---

<sup>44</sup> ARANTES, 2002, p. 60.

<sup>45</sup> Ibid., p. 61.

<sup>46</sup> Ibid., p. 60-61.

<sup>47</sup> Ibid., p. 66.

<sup>48</sup> Ibid., p. 72.

<sup>49</sup> Ibid., p. 73.

como fiscal da lei e ente hábil a assumir o trâmite em caso de desistência ou abandono, bem como da condenação do autor ao pagamento de honorários e multa por litigância de má-fé em ações manifestamente infundadas. O projeto ainda trazia previsão de se aplicar o conceito de representatividade adequada para os potenciais legitimados ativos, bem como de um prazo mínimo de existência legal das associações, que deveriam conter a previsão de objetivos institucionais em seu estatuto. Apesar disso, Arantes narra que teria havido a prevalência do quanto pretendido pelos membros do Parquet, ao retirarem “do projeto o princípio da representatividade adequada, deixando apenas os critérios objetivos<sup>50</sup>”, bem como ao aumentar para um ano o prazo mínimo de constituição das associações, com o intuito de impedir que as associações fossem criadas de última hora para a propositura de ações casuísticas, o que, de acordo com o discurso apresentado, “impedia o oportunismo e imprimiria maior seriedade às ações, pois somente iniciativas consistentes de organização civil teriam disposição e condições de enfrentar um ano de carência<sup>51</sup>”.

Com relação a esse último aspecto, o autor ressalta que seria “consenso entre os especialistas” que o número de ações promovidas, no período, por associações, teria sido bastante inferior àquelas ajuizadas pelo Ministério Público. Além do prazo de constituição, Arantes destaca que:

Outro fator importante a considerar sobre essa discrepância é que as demandas coletivas muitas vezes surgem de forma repentina e imprevista, mas a lei não contemplou esse aspecto no que diz respeito às entidades civis, fazendo com que a representação ao Ministério Público seja o caminho mais racional e eficiente. Isso é, na hipótese de um conflito inesperado, para o qual não haja organização civil em condições de legitimidade para propor ação civil pública, qual dos dois caminhos parece mais racional? Organizar-se legalmente e esperar um ano para ingressar em juízo ou recorrer àquela instituição que se encontra em *stand by* e pode agir a qualquer momento e em todas as causas, pois não lhe impõe nenhum tipo de restrição? A resposta parece óbvia. Nesse sentido, era mesmo de se esperar que o recurso à justiça por parte de associações civis se tornasse uma prática frequente apenas nas áreas de conflitos estruturados, conhecidos e recorrentes. Somente áreas como essas contam com

---

<sup>50</sup> ARANTES, 2002, p. 69.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 70.

organizações civis estáveis, talhadas pela história de conflitos, e em melhores condições de ingressar em juízo<sup>52</sup>.

O autor complementa que a previsão do inquérito civil, somado às demais vantagens conferidas ao Parquet, teriam reforçado o absentismo da sociedade civil, e explicaria o *free-riding* provocado pela legislação, sendo mais racional às associações aguardar a iniciativa do Ministério Público, “ou quando muito, provocá-lo a representar seus interesses em juízo”, em virtude da sua posição de “extrema vantagem no sistema<sup>53</sup>”.

Em contrapartida, teria se tornado “senso comum” no meio, que tal disparidade entre o número de ações ingressadas pela sociedade civil e pelo Ministério Público decorreria de razões sociopolíticas, ou da fragilidade da democracia que enfraqueceria a organização da sociedade civil. Nesse sentido, para o autor, “causa e consequência se reforçam num discurso imbatível: uma sociedade civil incapaz requer um Ministério Público forte e o Ministério Público deve ser forte porque a sociedade civil é incapaz<sup>54</sup>”, reforçando a Lei 7.347/1985 o princípio tutelar mantido entre Estado e sociedade brasileiros.

Diante desse histórico, o autor conclui que, a despeito da ideia comumente difundida de que a Constituição Federal de 1988 teria previsto um novo Ministério Público, em realidade, “boa parte dos avanços conquistados pela instituição ocorreu no período anterior<sup>55</sup>”, a partir do binômio indisponibilidade de direitos e incapacidade dos seus titulares.

Em contrapartida, em 1988, o Ministério Público teria completado o seu processo de independência construída, por meio do estabelecimento de mecanismos de autogoverno, garantia contra intervenção de outros Poderes, bem como pela “limpeza de funções estranhas à missão mais nobre da instituição e da proibição a seus integrantes de exercerem funções desvinculadas da carreira”<sup>56</sup>.

O discurso apresentado pelo Ministério Público na Constituinte para a construção de tais parâmetros teria sido permeado pela noção de que “sua independência institucional era uma exigência da democracia constitucional vindoura e uma garantia da sociedade antes que

---

<sup>52</sup> ARANTES, 2002, p. 70-71.

<sup>53</sup> Ibid., p. 73-74.

<sup>54</sup> Ibid., p. 75.

<sup>55</sup> Ibid., p. 76.

<sup>56</sup> Ibid., p. 76.

da própria instituição<sup>57</sup>”, sendo a dependência do Poder Executivo não consentânea com a ideia de defesa dos interesses indisponíveis da sociedade. A conquista de novas garantias (independência) e de vedações teria, ainda, sido pautada por um “contexto ideológico favorável – de crítica à hipertrofia do Poder Executivo – e graças a um lobby bem organizado e eficiente<sup>58</sup>”.

O autor ainda destaca que, na realidade, diversas das questões contempladas pela Constituição Federal para o Parquet já vinham sendo objeto de discussão pela Instituição, exemplificando com o ocorrido no VI Congresso da Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp), realizado em 1985. A partir do referido Congresso, as discussões dos membros e as suas teses acerca da definição do Ministério Público foram consolidadas na chamada Carta de Curitiba, cuja elaboração partiu das leis existentes, de uma pesquisa com membros do país que resultou em 977 questionários respondidos, do texto provisório elaborado na própria Conamp, além do Anteprojeto de Sepúlveda Pertence. Referida Carta foi levada à Assembleia Constituinte, sendo que diversas das questões nela trazidas foram incorporadas no texto constitucional<sup>59</sup>.

O autor complementa, nesse contexto, que “a preocupação maior com a independência era desdobramento de um acúmulo anterior de forças e responsabilidades<sup>60</sup>”. Tal questão foi permeada pelas declarações de potencial antagonismo entre os interesses da sociedade e os do Executivo, colocou o questionamento sobre o local, na separação de poderes, em que o Ministério Público deveria ser inserido e refletiu a inserção, no texto da Constituição, da autonomia administrativa e financeira do Ministério Público (ante o fim da sujeição ao Poder Executivo). A Constituição ainda confirmou os princípios da unidade e indivisibilidade.

De acordo com Arantes, a origem da expressão “independência funcional”, está em proposta realizada sobre a Emenda Constitucional 11 que declarava que, para que o Ministério Público cumprisse de forma imparcial a defesa de interesses cada vez mais amplos da sociedade, seria necessário que fosse dotado das mesmas garantias dos magistrados, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, bem como da independência funcional, voltada a impedir que o membro ficasse sujeito a pressões e

---

<sup>57</sup> ARANTES, 2002, p. 77.

<sup>58</sup> Ibid., p. 77.

<sup>59</sup> O autor cita a autonomia administrativa e financeira decorrente da independência do Poder Executivo, poder de iniciativa para projeto de lei de criação e extinção de cargos e de fixação dos seus respectivos vencimentos (Ibid., p. 79).

<sup>60</sup> Ibid., p. 78.

manipulações políticas, de modo a ter “subordinação funcional do Ministério Público apenas à lei e à própria consciência<sup>61</sup>”. Lê-se:

Evidentemente, a expressão “agente político da lei” é um jogo de palavras, mas que tem a intenção de mostrar o paradoxo criado em 1988: um agente com a independência típica dos órgãos judiciais inertes e neutros, porém destinado à ação política de defesa de interesses da sociedade, num quadro em que a lei, como o céu, é o limite. De fato, a garantia da independência no exercício de suas funções tem permitido a promotores e procuradores atuarem com extrema desenvoltura e autonomia – particularmente nos conflitos de dimensão social e política -, contra as pressões externas e até mesmo internas, advindas dos estratos superiores da instituição. (...). Resultante de uma longa batalha pela equiparação com a magistratura, a extensão dessas garantias ao Ministério Público completou a autonomia da instituição, possibilitando àqueles que reivindicaram um papel político excepcional para a instituição levarem às últimas consequências sua tarefa de defender os interesses gerais da sociedade<sup>62</sup>. (...). O resultado geral das alterações constitucionais de 1988 foi a conquista do último degrau que faltava (...) para se tornar um caso paradigmático dentre as instituições congêneres existentes no mundo: a independência<sup>63</sup>. (...) fruto da ação deliberada de seus membros (...) atuação de duplo lobby no Congresso, um vindo da Conamp e outro do Ministério da Justiça<sup>64</sup>.

Com relação à chefia da instituição, Arantes destaca que muito embora não tenha conseguido êxito no controle total sobre ela, ao menos teria avançado “no sentido de constitucionalizar o mecanismo da lista tríplice nos estados e a escolha entre os integrantes da carreira no plano federal<sup>65</sup>”.

Adicionalmente a esse contexto de lobby desenvolvido pelo Ministério Público, o Autor destaca a existência de um ambiente ideológico favorável à implementação do quanto pretendido pela instituição (de crítica ao Estado e valorização das soluções extrajudiciais<sup>66</sup>), tendo, uma das “suas mais importantes vitórias”, sido afastar a concorrência das suas funções nos direitos coletivos com o fim da ideia de um *ombudsman* do tipo sueco, declarando os membros que “o *ombudsman* desse país é o Ministério Público (...) esse órgão não terá o

---

<sup>61</sup> ARANTES, 2002, p. 80.

<sup>62</sup> Ibid., p. 80-81.

<sup>63</sup> Ibid., p. 85

<sup>64</sup> Ibid., p. 85.

<sup>65</sup> Ibid., p. 82.

<sup>66</sup> Ibid., p. 91.

know-how que o Ministério Público tem<sup>67</sup>”, de modo que acabou reivindicando também esse papel<sup>68</sup>.

Arantes aponta que a opção constitucional na centralização do papel de *ombudsman* no Ministério Público acabou por deslocar a seara de resolução de conflitos, da esfera administrativa ou política, como seria feito por um *ombudsman* tradicionalmente formatado, para a judicial, de modo que o Parquet, como “defensor do povo teve o efeito sistêmico de canalizar demandas” de natureza coletiva no Poder Judiciário, bem como a revalorização de suas funções perante a sociedade.

O autor aponta que tal fórmula teria, em princípios, vantagens, como a noção de que a fiscalização do Poder Público e a concretização dos direitos coletivos teriam mais chances de êxito em sua implementação no sistema de Justiça, em virtude (i) “do grau elevado de institucionalização do Ministério Público e do Judiciário no Brasil”; (ii) “da aparente neutralidade política” das referidas instituições; (iii) da “capacidade de fazer cumprir suas requisições e sentenças”<sup>69</sup>. A consecução do aludido papel também teria sido promovida pelo argumento de se tratar o Ministério Público de instituição “nacional e descentralizada, com representantes em todas as comarcas do extenso território brasileiro<sup>70</sup>”. Em contrapartida, Arantes destaca que:

As referidas vantagens do *modus operandi* judicial converteram-se em obstáculos à efetividade das ações almejadas pelos próprios integrantes do Ministério Público: passados poucos mais de dez anos da Carta de 1988, a lentidão do método judiciário e os poucos resultados processuais das ações coletivas comprometeram decisivamente o êxito do novo modelo constitucional e têm levado o Ministério Público a um sinuoso movimento de privilegiar a fase pré-processual – por meio do uso intensivo de procedimentos administrativos, do inquérito civil e do chamado termo de ajustamento de conduta – para antecipar a solução de litígios sem ter que recorrer ao Judiciário<sup>71</sup>.

Segundo Arantes, a Constituição Federal de 1988 teria, ainda, confirmado a tendência de “abertura do ordenamento jurídico aos direitos difusos e coletivos, constitucionalizando

---

<sup>67</sup> ARANTES, 2002, p. 86.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 89.

um grande número deles e pavimentando o caminho para outro que viessem a surgir<sup>72</sup>”, especialmente com a inserção da expressão ampla da possibilidade de tutela, pelo Ministério Público, de “outros direitos difusos e coletivos” no artigo 129, de modo a ratificar a “função tutelar que vinha sendo pleiteada pelo Ministério Público sobre os direitos metaindividuais”, o que reforçaria, de acordo com o autor, a esses direitos, as notas de indisponibilidade e de incapacidade dos seus titulares<sup>73</sup>.

A Constituição Federal teria, assim, confirmado tendências anteriores e ampliado “as oportunidades de intervenção do Ministério Público na defesa dos direitos sociais<sup>74</sup>”, reivindicando para si a função de “*enforcement* das leis e da Constituição Federal<sup>75</sup>”.

Esse mesmo entendimento teria sido a tônica da promulgação de novas leis ao longo da década de 1990 (o Autor indica ao menos 10 leis que previam direitos coletivos e difusos e atrelavam a sua tutela ao exercício da função do Parquet<sup>76</sup>). Essa ampliação, marcada pelo anti-individualismo processual, indisponibilidade dos direitos e hipossuficiência dos seus titulares, segundo Arantes, teria tornado o Parquet o ator principal do arranjo institucional, destacando que “essa extraordinária mudança se deu basicamente por meio de alterações nas regras processuais de acesso à Justiça”, já que a legislação teria se destacado menos pelos elementos materiais que traria, em detrimento da forma pela qual os direitos seriam tutelados<sup>77</sup>.

Ao longo da evolução legislativa, o autor confere destaque ao Código de Defesa do Consumidor, que autorizou a atuação do Ministério Público na tutela dos direitos individuais homogêneos, o que teria gerado polêmica, em virtude do histórico da vedação de atuação da instituição na defesa de direitos individuais disponíveis. Tal questão tentaria ser contornada pelo discurso dos membros do Parquet em torno da superação do vínculo entre indisponibilidade e indivisibilidade do direito (que justificava a atuação do Parquet nos processos coletivos), passando-se para a possibilidade de tutela decorrente da relevância social (indicado como um “conceito político”, pelo autor) e repercussão coletiva em cada caso concreto envolvendo tais direitos. O autor indica que, com a concretização desse movimento, o Ministério Público “completará seu movimento de expansão iniciado em

---

<sup>72</sup> ARANTES, 2002, p. 95-96.

<sup>73</sup> Ibid., p. 96.

<sup>74</sup> Ibid., p. 16.

<sup>75</sup> Ibid., p. 17.

<sup>76</sup> Ibid., p. 98-99.

<sup>77</sup> Ibid., p. 106.

1973”, sendo ainda possível que a tônica entre importância pública do bem subjetivo lesado e a capacidade da sociedade de defendê-lo (que deverá ser a mais baixa possível), intensifique o discurso sobre a hipossuficiência da sociedade brasileira<sup>78</sup>.

Arantes ainda destaca ser possível identificar “sinais de esgotamento da estratégia expansionista de reconstrução institucional do Ministério Público<sup>79</sup>”, partindo da instituição o interesse e o desejo em rever algumas de suas atribuições, descartando-se aquelas reputadas como menos relevantes, de modo a reduzir a quantidade e melhorar a qualidade das suas atividades. Entre as questões envolvidas nesse assunto, o autor destaca:

- a) **Revisão do conceito de interesse público**, como forma de se reduzir a quantidade de casos que requerem a presença do Ministério Público, para que seja possível a dedicação aos casos de maior relevância. O autor menciona doutrina do Ministério Público no sentido de que “a ampla intervenção do Ministério Público como *custos legis* no processo civil não condiz mais com o novo perfil constitucional da instituição<sup>80</sup>”. Nesse processo, caberia ao Parquet selecionar as causas que “merecem a intervenção do Ministério Público por sua relevância, seja no que tange à indisponibilidade de seu objeto, seja no que tange ao alcance social da decisão a ser proferida<sup>81</sup>”;
- b) Correção de questões originadas da estratégia de equiparação com a **magistratura**, especialmente, a “despersonalização do Ministério Público que levou à reprodução impensada da estrutura monocrática-individualista do Judiciário<sup>82</sup>”;
- c) **Abandono de determinadas funções** com o reforço do papel na promoção de direitos, em decorrência da revisão da tática de “ocupar quaisquer espaços<sup>83</sup>” da fase pretérita, que não mais seria pertinente em virtude do volume de atribuições adquiridas nos anos anteriores;
- d) **Relativização do princípio da obrigatoriedade da ação**, que decorreria da indisponibilidade dos direitos tutelados, permitindo com que os membros

---

<sup>78</sup> ARANTES, 2002, p. 102.

<sup>79</sup> Ibid., p. 108.

<sup>80</sup> Ibid., p. 108-109.

<sup>81</sup> Ibid., p. 110.

<sup>82</sup> Ibid., p. 110.

<sup>83</sup> Ibid., p. 110.

“possam agir segundo os princípios da oportunidade e da conveniência, selecionando os casos que julgar mais relevantes para sua atuação<sup>84</sup>”. Os argumentos apresentados para tanto, por sua vez, estariam atrelados ao acúmulo de trabalho, com o conseqüente prejuízo na sua qualidade<sup>85</sup>;

- e) Criação do **sistema de promotorias**, marcado pela reunião das promotorias de uma comarca sob um órgão administrativo, para racionalização dos trabalhos, “estabelecimento de metas, estratégias e prioridades”, além de um funcionamento colegiado e ampliado de discricionariedade para a definição dessas prioridades. O autor aponta como possíveis óbices, contudo, o princípio do Promotor Natural (“um dos poucos e indiretos controles da atividade do Ministério Público hoje existentes”), além da independência funcional (“o mais valioso dos princípios de organização do Ministério Público”<sup>86</sup>).

O autor conclui, portanto, que a fase do Ministério Público subsequente à promulgação da Constituição Federal de 1988 seria marcada pela busca em se “superar alguns poucos inconvenientes decorrentes da primeira estratégia expansionista e investindo em novas formas de atuação que ampliem ainda mais sua condição de agente político da lei<sup>87</sup>”.

Arantes revela que a pesquisa “O Ministério Público e a Justiça” (IDESP, 1996) teria apontado que a independência funcional estaria permitindo que os membros do Parquet estabelecessem prioridades na sua atuação, passando-se a dar mais enfoque aos direitos difusos e coletivos, “levando as áreas tradicionais à estagnação ou mesmo ao declínio – em termos de prioridade – como no caso da função da persecução criminal<sup>88</sup>”, de modo que a ideologia do voluntarismo político estaria cada vez mais presente entre os membros.

O discurso que animaria o voluntarismo político e procuraria justificar a nova condição do Parquet como agente político da lei estaria baseado, segundo Arantes, em uma “avaliação crítica e pessimista da sociedade civil” (carências e incapacidade de mobilização), bem como do Estado (incapacidade de garantir os direitos fundamentais e a responsabilidade pela sua infringência). Nesse sentido, a noção que orientaria a atuação do Ministério Público seria a

---

<sup>84</sup> ARANTES, 2002, p. 111.

<sup>85</sup> Ibid., p. 111.

<sup>86</sup> Ibid., p. 112.

<sup>87</sup> Ibid., p. 112.

<sup>88</sup> Ibid., p. 118-119.

de “reduzir o espaço vazio existente entre sociedade e Estado, decorrente da fragilidade do nosso tecido social e do desempenho pífio do nosso sistema político representativo<sup>89</sup>”, o que, por sua vez, estaria calcado na indisponibilidade dos interesses sociais, na hipossuficiência da sociedade civil, bem como na “presunção de legitimidade do agente político da lei (decorrente de sua condição de órgão judicial independente de controles políticos)<sup>90</sup>”.

Nesse contexto, o Autor destaca que pesquisas teriam revelado a insatisfação dos membros do Ministério Público com o desempenho das instituições político-representativas, tendo avaliado, em contrapartida, positivamente o seu desempenho. Assim, os membros atribuiriam a crise da justiça aos agentes políticos externos, em detrimento de imputar às instituições diretamente vinculadas à área, como o Poder Judiciário, os advogados ou o Parquet<sup>91</sup>. Complementa-se que os promotores e procuradores de justiça atribuiriam a si o papel de sujeitos que mais teriam contribuído para a ampliação e consolidação dos direitos coletivos<sup>92</sup>, o que corroboraria o processo de voluntarismo político, traçado pelo autor. A conclusão sobre a concepção acerca do tema, assim, seria a de que “quanto mais longe do mundo político-representativo, maior a contribuição positiva para os direitos difusos e coletivos<sup>93</sup>”. Complementa o autor:

Tal visão está de acordo com o que denominamos de voluntarismo político: diante do menor potencial de contribuição da sociedade civil e dos órgãos especializados, somado ao profundo desgaste dos poderes políticos representativos, somente uma ação consciente e combativa do Ministério Público poderia ser capaz de consolidar e fazer avançar a área dos direitos difusos e coletivos no Brasil<sup>94</sup>.

De acordo com Arantes, dos elementos componentes do voluntarismo político, “a caracterização da sociedade brasileira como hipossuficiente – ou incapaz de defender a si mesma – é sem dúvida o mais importante”, tendo a evolução legislativa e o histórico narrado elucidado a sua fundamentação no binômio incapacidade/indisponibilidade, com a mais recente flexibilização da indisponibilidade ante a introdução da tutela dos direitos

---

<sup>89</sup> ARANTES, 2002, p. 119.

<sup>90</sup> Ibid., p. 119.

<sup>91</sup> Ibid., p. 120.

<sup>92</sup> Ibid., p. 123.

<sup>93</sup> Ibid., p. 125.

<sup>94</sup> Ibid., p. 127.

individuais homogêneos<sup>95</sup>. Tal questão também seria revelada pela percepção manifestada pelos entrevistados por Arantes, no sentido de que a sociedade seria hipossuficiente ou de que o Parquet teria como papel promover a conscientização e a responsabilidade da sociedade brasileira.

Tais fatores, somados com a já relatada crítica às instituições político-representativas, resultaram na fala dos membros no sentido de que o Ministério Público deveria ser o “canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à Justiça, transformando o Poder Judiciário em um lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos<sup>96</sup>”. Segundo o autor, a sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender os seus direitos deveria, nesse sentido, ser defendida do Estado, maior responsável por violar os aludidos direitos<sup>97</sup>, resultando na tentativa de contorno da esfera política com o objetivo de se efetivar os direitos<sup>98</sup>.

Referida atuação, por sua vez, encontraria potenciais obstáculos, decorrentes da limitação das ações levadas a efeito no Poder Judiciário, a exemplo da separação dos poderes e da discricionariedade administrativa<sup>99</sup>, da complexidade dos casos<sup>100</sup>, bem como da “resistência do Judiciário em reconhecer a legitimidade do Ministério Público para atuar como representante da sociedade nesses casos<sup>101</sup>”.

Com relação ao sucesso das ações iniciadas no Poder Judiciário, a pesquisa de Arantes destaca que, quando questionados sobre a baixa efetividade dos processos, teria sido apresentada fala no sentido de que a relevância do trabalho desenvolvido pelo Ministério Público residiria no “efeito sombra”, isto é, a conquista do respeito da opinião pública se daria mais em razão do exemplo das suas ações do que pelos resultados<sup>102</sup>. Quanto ao Poder Judiciário, haveria “ressentimento” dos membros do Parquet, em virtude da morosidade e

---

<sup>95</sup> ARANTES, 2002, p. 127.

<sup>96</sup> Ibid., p. 128-129.

<sup>97</sup> Ibid., p. 129.

<sup>98</sup> Ibid., p. 140.

<sup>99</sup> Ibid., p. 134.

<sup>100</sup> Destaca o Autor “para que essa intervenção possa se dar, é preciso que Ministério Público sustente pedidos inequívocos perante o judiciário, para que este tenha condições mínimas de aplicar lei. Entretanto, na maioria das vezes, os casos problemáticos envolvendo serviços públicos não comportam soluções simples, mas dependem do concurso de uma série de variáveis”. (Ibid., p.142).

<sup>101</sup> Ibid., p. 142.

<sup>102</sup> Ibid., p. 144-145.

na “incapacidade de reconhecer e incorporar a dimensão política das novas funções do sistema de justiça<sup>103</sup>”.

Tal cenário geraria o já mencionado percurso dos membros e a sua preferência, muitas vezes, pelo uso da via extrajudicial para a solução dos conflitos coletivos. Complementa o autor:

Nesse sentido, somos forçados a considerar que os dados relativos às ações civis públicas talvez projetem apenas a ponta do iceberg do trabalho das promotorias. Ou seja, tão importante quanto elas são os atos administrativos, como requisição de informações e instauração de inquéritos civis, que se constituem em meios importantes de discussão de práticas irregulares e de pressão por compromissos de ajustamento de conduta que suspendam atos lesivos aos direitos constitucionais do cidadão, sem que para isso seja necessário recorrer ao Judiciário. (...). A estratégia de encurtar caminhos, evitar o Judiciário, e aumentar a efetividade política das ações do Ministério Público, o tem levado a acentuar sua condição de agente político da lei, pressionando diretamente os poderes públicos pela realização de direitos constitucionais, por meio de todos os meios disponíveis<sup>104</sup>.

Arantes prossegue com o exame de casos de atuação promovida pelo Ministério Público, apontando um período de escândalos políticos (1999), com deslumbramento da instituição pela exposição na mídia sobre os casos ou investigações, que desencadearam o início da apresentação de propostas de modificação das atribuições do Ministério Público<sup>105</sup>, tendo a Instituição vencido “todas as batalhas que travou contra as propostas de redução da independência funcional de seus membros”<sup>106</sup>.

O autor conclui que a distância historicamente existente entre a sociedade e o Estado no país serviria como pano de fundo para que surgisse uma instituição, como o Ministério Público, no papel de “agente político da lei”, “capaz de reivindicar a tarefa de transformar direitos formais em direitos efetivos<sup>107</sup>”. Tais papéis, contudo, colocam uma série de questionamentos e desdobramentos no sistema de Justiça, entre eles a dicotomia de independência funcional e controle.

---

<sup>103</sup> ARANTES, 2002, p. 145.

<sup>104</sup> Ibid., p. 146-147.

<sup>105</sup> Ibid., p. 256.

<sup>106</sup> Ibid., p. 299.

<sup>107</sup> Ibid., p. 301.

O quadro descrito por Arantes coloca, segundo ele, a discussão em torno dos controles sobre a instituição, considerando a sua politização e rompimento com a ideia de isolar-se no sistema de justiça, atuando no processo político. Referida atuação, por sua vez, seria permitida pela independência funcional conquistada em diversas alterações legislativas, sendo que “justamente porque estão submetidos apenas à lei e às suas consciências que (...) puderam se empenhar enfaticamente na defesa da sociedade, apresentando-se como guardiões das promessas não cumpridas pela democracia<sup>108</sup>”. Complementa o autor:

Mas uma posição assim independente se vê ameaçada na mesma proporção em que suas atribuições se tornam mais politizadas. Afinal, o conceito de independência judicial foi historicamente concebido para afastar as instituições de justiça da esfera política, mas no Brasil essa relação se inverteu e a independência judicial passou a ser a grande arma de promotores e procuradores para atuarem justamente como agentes políticos da lei. Como a neutralidade política é improvável e a politização da justiça é indesejável, é possível prever que o Ministério Público encontrará grandes dificuldades para manter intacta sua independência institucional, quanto mais politizadas forem suas ações em nome da lei<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> ARANTES, 2002, p. 304-305.

<sup>109</sup> Ibid., p. 305.

## CAPÍTULO 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO LITIGANTE HABITUAL NA TUTELA DE INTERESSES SOCIAIS

O presente estudo conferirá ênfase à atuação do Ministério Público de São Paulo como *agente na tutela dos interesses sociais*. Como pontuado, na esfera dos direitos coletivos, essa função seria atualmente a de maior relevo na instituição (em detrimento da função de interveniente<sup>1</sup>), além de se mostrar mais adstrita às noções de acesso à justiça, capacidade estratégica e equalização das posições das partes no litígio, que são os vetores que justificam e informam esse estudo.

Nesse contexto, como forma de se complementar as bases sobre as quais serão testadas as hipóteses de pesquisa, interessa destacar algumas características que compõem o que consiste a atuação do Parquet nessa seara, assim como os interesses a que se visa tutelar.

### 3.1. OS INTERESSES SOCIAIS E A SUA TUTELA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

**Interesses sociais: promoção da sua tutela.** Segundo Carlos Alberto de Salles, a atuação do Ministério Público como *agente na tutela de interesses sociais* compreenderia a defesa de interesses “*que caracterizam demandas coletivas, englobando as categorias dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*”. Essa defesa, ao seu ver, mereceria destaque, uma vez que “*tal legitimação possui maior alcance social e significado político, envolvendo um grande número de pessoas e tendo por objeto bens cuja preservação interessa à sociedade em sua totalidade*”<sup>2</sup>.

Como antecipado, a outorga de legitimidade ao Ministério Público para a tutela dos interesses sociais se deu em meio a um contexto marcado por uma pauta de acesso à justiça,

---

<sup>1</sup>Como destaca Cândido Rangel Dinamarco, “as funções que diversas leis federais lhe outorgam consistem na *legitimatio* para officiar como autor em alguns casos bem definidos e para, em outros, intervir em processos alheios (legitimidade ad interveniendum) (...). terá legitimidade para intervir no processo civil pendente entre outros – seja apoiando uma das partes litigantes e no interesse direto dela, seja oficiando como mero fiscal da lei e, portanto, desvinculado do interesse individual de qualquer desses sujeitos” (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016. v. 1, p. 884-886).

<sup>2</sup> SALLES, Carlos Alberto de. Legitimidade para agir: desenho processual da atuação do Ministério Público. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 246-247. O Autor complementa: “na condição que se tem denominado genericamente de agente, na qual o Ministério Público atua como titular da ação, a matéria comporta várias modalidades de atuação. De início, deve-se distinguir, nos termos da nomenclatura constitucional a legitimação para agir em defesa de direitos individuais indisponíveis, daquela para defender interesses sociais, que caracterizam demandas coletivas, englobando as categorias dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos” (Ibid., p. 245-246).

movimentada por mudanças no padrão de conflituosidade social brasileiro<sup>3</sup> (então centrado no indivíduo e na operacionalização da justiça em parâmetros corretivos<sup>4</sup>), por um processo de massificação e incremento da complexidade das relações sociais<sup>5</sup> e por vetores originados do período de transição democrática da década de 1980, a exemplo dos movimentos sociais<sup>6</sup>.

Esse cenário, no qual os conflitos ganharam dimensão coletiva, deu ensejo à demanda pela *proteção jurídica de interesses de grupo*<sup>7</sup>, gerando, ainda, um discurso, de que “*seria necessário trazer para a justiça oficial os usuários e as demandas por direitos outrora marginalizados*”, “*como pressuposto para a efetivação de direitos e para a justiça social*”<sup>8</sup>.

Segundo Maria Cecília Asperti, tal movimento de promoção de interesses teria influenciado uma série de transformações processuais e institucionais, a exemplo do âmbito e das ferramentas de tutela coletiva introduzidos pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que veio em reforço à previsão da legitimidade do Ministério Público para a tutela dos interesses sociais, já prevista para o meio ambiente, segundo a Lei nº 6.938/81<sup>9</sup>.

O ápice dessas transformações teria sido sentido, de acordo com a autora, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que positivou vasto rol de direitos individuais, sociais e coletivos, previu a inafastabilidade da jurisdição individual e coletiva,

---

<sup>3</sup> “No entanto, as disputas individuais estariam deixando de ser a realidade predominante no Brasil de então, onde se via emergir um novo padrão de conflituosidade, envolvendo um segmento da coletividade e um grande ente público, em demandas travadas entre partes desiguais, não individualizadas, com graus diferenciados de autonomia de vontades e relacionadas por vínculos de subordinação econômica, política ou ambas. O padrão de conflituosidade social então emergente seria caracterizado pela pulverização cada vez maior de seus danos para um número cada vez maior de cidadãos<sup>20</sup>. Problematizava-se que a parcela do dano individual pode trazer, para o autor da demanda judicial, benefícios menores do que o custo de sua judicialização, especialmente em se considerando o porte da parte contrária (ex.: indústria ou ente estatal). A cultura jurídica de cunho liberal, ao condicionar o acesso ao Judiciário à individualização dos conflitos, acabaria privilegiando os interesses dos entes de grande porte, para quem os custos do processo seriam diluídos, tornando os seus pequenos ilícitos “estatisticamente suportáveis e estimulantes” (ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Acesso à justiça e técnicas de julgamento de casos repetitivos**. 2018. 414 f. Dissertação (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 32).

<sup>4</sup>“(…) a justiça corretiva é uma igualdade de quantidades, cuidando do problema de restituir aquilo que corretamente pertence a alguém, mas está por erro em posse de outra pessoa. Com isso, propicia às partes terem nem mais nem menos do que lhes cabe, fazendo com que exista uma identidade entre o que uma parte perde e outra ganha. O justo, assim, sob essa perspectiva, consiste em dar a cada um o que é seu. Essa formulação básica do conceito, portanto, pressupõe terem os direitos em questão sido previamente outorgados a seus titulares, de acordo com os valores predominantes em uma dada sociedade. Dessa forma, verifica-se que a justiça corretiva pressupõe a existência de titulações” (SALLES, Carlos Alberto de. **Execução judicial em matéria ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 108)

<sup>5</sup> COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martins. Processo coletivo e controle judicial de políticas públicas – Relatório Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo, COSTA, Susana Henriques da (coord.) O Processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Jus Podivm, 2017, p.5)

<sup>6</sup> ASPERTI, op. cit, p. 33.

<sup>7</sup> COSTA; FERNANDES, op. cit., p. 5

<sup>8</sup> ASPERTI, op. cit, p. 38.

<sup>9</sup> *ibid.*, p. 34.

além de ter assegurado a assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes. O acesso, assim seria “*entendido, definitivamente, como um direito de se fazer uso do sistema de justiça para judicialização e efetivação de conflitos e defesa dos direitos sociais recém-positivados no texto constitucional*”, de modo que “*esse acesso precisaria ser assegurado a todos*”<sup>10</sup>.

Carlos Alberto de Salles também aponta que a preocupação com os interesses coletivos se destacou no referido contexto, em que *objetivos sociais* (gerais ou coletivos) foram incorporados por normas constitucionais ou ordinárias. Segundo o autor, o cumprimento desses objetivos sociais consistiria na prestação jurisdicional visada nas ações coletivas<sup>11</sup>, que operariam sob a lógica preponderante da justiça distributiva, “*ligada à atribuição individual ou coletiva de recursos comuns*”<sup>12</sup>.

**As ferramentas para a tutela dos interesses sociais: representação.** No que diz respeito às ferramentas e técnicas processuais eleitas para promover tal acesso ou a tutela desses interesses, Susana Henriques da Costa explica que a abrangência ou a indivisibilidade dos interesses coletivos afasta a possibilidade de que todos os membros da coletividade interessados participem da relação jurídica processual que buscará a sua tutela. Esse fator acabaria por inserir a **representatividade** no centro das questões que compõem o tema da tutela coletiva, ou, “*como não é possível trazer à relação jurídica processual todos os membros da coletividade, interessada, é necessário escolher um representante (no caso brasileiro, via técnica processual da legitimidade extraordinária)*”<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> ASPERTI, 2014, p. 37-38.

<sup>11</sup> SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Processo Civil e interesse público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 56-57.

<sup>12</sup>“A justiça distributiva, por seu turno, diz respeito às regras de apropriação individual de recursos comuns, respondendo ao problema da maneira pela qual se realiza a alocação dos benefícios e ônus entre as pessoas. Nesse sentido, o justo é expresso por uma noção de proporcionalidade, consistindo em uma igualdade de razões. Justo, sob essa perspectiva, é alguma coisa proporcionada, correspondente à igualdade de razões. Envolvendo, assim, no mínimo, quatro termos, isto é, a razão (entre os termos de um par) é igual (entre os termos do outro par) para pessoas e coisas que são similarmente distribuídas. (...) como os seres humanos não são iguais em suas aptidões e necessidades, a justiça distributiva não pode verificar-se com base na igualdade entre os termos. (...) diversamente “a justiça distributiva consiste na aplicação de um princípio de merecimento a uma variedade de situações”, de forma a atingir a proporcionalidade que a caracteriza. Nesse caso, portanto, existe uma igualdade de razões que pode ser representada pelo conceito de equidade. Equidade, nesse sentido, mostra-se ela mesma como um objetivo social multidimensional, indicativo dos critérios de justiça distributiva pelos quais uma dada sociedade se organiza. Com o alargamento das funções jurisdicionais para adjudicação de bens coletivos, deixando de tratar somente de interesses individuais, as funções judiciais ganharam um caráter amplamente distributivo, por intervirem na alocação de ônus e benefícios entre as pessoas em geral”. (SALLES, 2018, p. 109-110).

<sup>13</sup> COSTA, Susana Henriques da. Da Jurisdição e da Ação. Arts. 16 a 20. In: BUENO, Cassio Scarpinella (org.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2017, v. 1, p. 300

Sobre o tema, Salles afirma que a prestação jurisdicional afeita à tutela coletiva seria pautada pela “*ampliação das funções jurisdicionais para apreciação de interesses que permaneciam **sub-representados** na sociedade, os quais, sem essa abertura da justiça cível, quedar-se-iam sem a devida **representação**”* (grifo nosso)<sup>14</sup>.

Salles esclarece que a dispersão e a indivisibilidade dos direitos coletivos<sup>15</sup> também trariam impactos para a sua tutela e representatividade, sob a perspectiva dos incentivos ou desincentivos para a ***mobilização de agentes*** na promoção desses interesses.

Um dos pontos associados com tal mobilização seriam os *custos* da litigância, que tenderiam a ser mais elevados para os direitos coletivos, justamente em virtude da sua dispersão e do fato de as parcelas individuais de interesses relativas aos bens coletivos tenderem a ser pequenas.

Em outras palavras, os custos da litigância, que usualmente, segundo o autor, estariam associados aos dispêndios normais de um processo judicial (como advogados, taxas, perícias, etc)<sup>16</sup> e aos custos de informação (especialmente com relação à “*necessidade de aquisição de conhecimento e experiência que torne possível operar com as formalidades e complexidade inerentes ao processo*”<sup>17</sup>), seriam maiores para os interesses sociais, quando vistos sob a ótica do seu grau de concentração individual, especialmente porque a sua mobilização implicaria o custo de “*reunir o maior número possível de pessoas, de obter conhecimento técnico e científico para compreender a situação, de divulgação dos problemas levantados, de profissionais capacitados para encaminhar os pedidos nas várias instâncias decisórias e assim por diante*”<sup>18</sup>.

Segundo Salles, a dispersão dos interesses difusos e coletivos ainda propiciaria o desincentivo à mobilização dos interessados, na medida em que o benefício gerado pela iniciativa de um sujeito para promover tal tutela tenderia a favorecer a coletividade como um todo, criando espécie de “efeito-carona”<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> SALLES, 2003, p. 56-57. Adota-se, para os propósitos do presente trabalho, como definição de tais direitos o quanto exposto pelo Código de Defesa do Consumidor: Art. 81. I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

<sup>15</sup> Ibid., p. 133.

<sup>16</sup> SALLES, 1998, p. 129-134.

<sup>17</sup> Ibid., p. 126-127.

<sup>18</sup> SALLES, 2003, p. 132-133.

<sup>19</sup> O autor ressalva, nesse contexto, a pertinência de se considerar a existência de outros elementos que interfeririam nos incentivos e na forma pela qual os interesses difusos e coletivos seriam distribuídos entre os

Assim, todos esses custos e fatores, de acordo com Salles, incentivariam a *imobilização* dos sujeitos na defesa dos interesses sociais, que, nesse contexto, poderiam ser entendidos como tendencialmente sub-representados<sup>20</sup>.

Dentro da seara dos direitos coletivos, interessa ressaltar que os interesses individuais homogêneos também apresentam características que os tornam alvos importantes da forma pela qual a sua tutela coletiva e representação são exercidas, tendo em vista a sua homogeneidade, a economia processual e a noção de uniformidade.

Conforme destaca Susana Henriques da Costa, questões atinentes ao acesso à justiça são também consideradas para a tutela coletiva dos interesses individuais homogêneos, uma vez que *“muitas vezes a lesão individual a um interesse desse gênero é tão ínfima que não estimula seu titular a pleitear o ressarcimento pela via jurisdicional. Entretanto, o dano social causado, somados todos os lesados, pode ser considerável e justificar tutela pela via coletiva”*<sup>21</sup>.

Desse modo, havendo a possibilidade de que os interesses individuais homogêneos também impliquem a detenção de pequena parcela de interesse individual em meio à coletividade, ou mesmo de que hajam desincentivos para a sua defesa quando examinadas as barreiras organizacionais, informacionais e de custos necessários para tanto, as colocações em torno da sua potencial sub-representação também podem ser consideradas pertinentes para a tutela desses interesses.

Verifica-se, portanto, que a *representação*, no âmbito do direito coletivo, pode ser associada à pertinência em se alterar ou criar incentivos para a tutela dos interesses sociais,

---

membros da coletividade: “outros fatores também podem atuar em favor do prevalecimento do interesse mais difuso, como a disponibilidade de informação (oficial ou através da imprensa, reduzindo os custos de sua obtenção), a existência de mecanismos legais de redução de custos (o direito de petição ou a ação civil pública, que possibilitam reduções nos custos da obtenção de informações junto a órgãos públicos e de acesso ao judiciário) e a menor complexidade da matéria (...). a evidência do valor total do bem ameaçado (...) e a desuniformidade na distribuição de custos e benefícios (...)”. (SALLES, 1998, p. 129-134).

<sup>20</sup> O autor acrescenta que, além da ponderação do custo benefício e do imobilismo vinculado ao efeito-carona, a sub-representação também poderia se revelar nas hipóteses em que os interesses coletivos são minoritários, isto é, dotados de menor incentivo para que sejam defendidos nos diversos processos sociais, quando confrontados com eventual tendência contrária e majoritária na promoção dos interesses sociais (Ibid., p. 129-134). “Outro importante fator a ser considerado no exame da repercussão da legitimidade do Ministério Público sobre o efeito-carona é, como visto acima, a possibilidade do prevalecimento de tendências majoritárias em determinados contextos em que o interesse público é representado por grupos minoritários. (...) nessa situação a atuação do Ministério Público terá o significado de proteger aqueles interesses minoritários com reduzidas condições de se organizar e levantar recursos para promover a sua defesa. Outros grupos minoritários, como aqueles baseados em raça, orientação sexual, origem, etc., podem incorporar valores fundamentais e perseguir objetivos sociais como liberdade, igualmente ou preservação ambiental. Nessas circunstâncias, a iniciativa do órgão público parece não somente adequada, mas necessária para contrabalançar aquela tendência majoritária apontada anteriormente” (Ibid., p. 135-151).

<sup>21</sup> COSTA, 2017, p. 428.

sem os quais esses interesses acabariam por não ser defendidos<sup>22</sup>, sendo relevante, ainda, em virtude da impossibilidade de que todos os membros da coletividade participem da relação jurídica processual, que será instaurada para a sua tutela.

A técnica processual eleita no Brasil para equacionar essa representação de interesses foi a da *legitimidade extraordinária*. Nesse sistema, a eleição dos entes legitimados para a representação dos interesses sociais foi realizada previamente pela lei<sup>23</sup>, tendo se optado pela solução híbrida, compreensiva de entes públicos e privados<sup>24</sup>, informada, em princípio, por uma seletividade formal dos entes legitimados a defender os interesses coletivos em juízo<sup>25</sup>, estando o Ministério Público arrolado como tal (art. 5º, inc. II, Lei nº 7.347/85).

Segundo prevalece na doutrina, se estaria diante da excepcional hipótese<sup>26</sup> de legitimidade extraordinária ou substituição processual<sup>27</sup>, constitucionalmente prevista para

---

<sup>22</sup> Abordando a questão dos custos como central na tutela de interesses difusos e coletivos, atrelados à questão da dispersão dos interesses por um número indeterminado de interesses, sustenta Salles: “O principal ponto da defesa do meio ambiente, nesse caso, diz respeito a uma questão de representação, isto é, de indagar por quais formas tal interesse é representado nos vários processos sociais (não apenas no judicial)” (SALLES, 1998, p. 128).

<sup>23</sup> “Essa opção quanto a quem pode exercer a defesa daqueles interesses está contida na definição da legitimidade para a iniciativa judicial, trazendo implícita uma política pública de acesso à justiça, que expressa uma escolha valorativa do legislador. As alternativas colocadas na realização dessa opção podem ser resumidas em três diferentes abordagens do problema: 1) a privada, baseada em ações individuais de agentes privados, que ao perseguirem seus interesses pessoais realizariam a defesa do bem coletivo com aqueles implicado; 2) a governamental ou estatal, através da atribuição de legitimidade a órgãos públicos e entidades oficiais; e 3) organizacional ou associativa, fundada no reconhecimento de organizações não-governamentais, para exercer esse tipo de iniciativa junto ao judiciário” (Ibid., p. 143-144).

<sup>24</sup> Conforme destacam Susana Henriques da Costa e Débora Chaves, a adoção de sistema híbrido “seguiu, nesse sentido, a orientação de Mauro Cappelletti e de Bryant Garth, que depois de um estudo de direito comparado indicaram como melhor solução para o problema da legitimidade coletiva a escolha de uma multiplicidade de entes. Segundo os autores, a opção por somente um ente é incompleta e a solução mista é a que tem maior potencialidade de resguardar integralmente os interesses de massa”. (COSTA; FERNANDES, 2017, p. 5)

<sup>25</sup> SALLES, op. cit. p. 144-145: “Na solução da questão da representação acima discutida, o sistema brasileiro optou por privilegiar o critério da seletividade em prejuízo do acesso irrestrito à justiça. Note-se que este critério não é numérico, mas qualitativo, ou seja, não foi motivado pela quantidade de causas levadas ao judiciário, mas pela maneira como elas são conduzidas em juízo. Sem dúvida, a exclusão da iniciativa individual em defesa de interesses transindividuais “atendeu a um propósito de possibilitar um melhor controle quanto à idoneidade e seriedade na propositura das ações civis públicas”. O objetivo, ao estabelecer esses critérios de seletividade, foi garantir que aqueles interesses, pertencendo a uma pluralidade de sujeitos, fossem defendidos de maneira adequada em juízo. (...) Na determinação da legitimidade, nosso legislador, portanto, preferiu adotar um critério formal de seletividade, no qual importam as características objetivas dos sujeitos legitimados, não suas condições materiais de exercer a defesa dos interesses em questão”.

<sup>26</sup> “Conclui-se, assim, que a discussão sobre representatividade adequada deve ser balizada pela excepcionalidade da limitação ao direito individual de participação no processo e pela capacidade do processo coletivo de promover uma tutela mais adequada dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Há, nesse tocante, um debate fundamental sobre os critérios a serem aferidos (seja no modelo *ope legis*, seja no *ope judicis*), que versam, de modo geral, sobre o envolvimento do representante com os representados e sua capacidade técnica de atuar em favor dos interesses daqueles que serão afetados pela tutela jurisdicional. Também é necessário se pensar em salvaguardas para esses sujeitos de direitos, que poderão optar por buscar a tutela individual” (ASPERTI, 2018, p. 114).

<sup>27</sup> COSTA, 2017. Nesse mesmo sentido: “especificamente no âmbito do processo coletivo, tem-se, em realidade, uma hipótese de substituição processual, de acordo com o modelo de legitimação extraordinária

o Ministério Público<sup>28</sup>, que, afora considerações de outras naturezas (a exemplo daquelas tecidas por Arantes, cf. capítulo 02), encontrou fundamento na lógica do acesso à justiça e nos obstáculos tendencialmente sofridos pelos grupos sub-representados, como retratado acima. Anota-se, nesse sentido:

(...) diversas foram as justificativas teóricas dos defensores do processo coletivo para sustentar essa flexibilização do “direito de ser ouvido” em prol da possibilidade de se tutelar coletivamente direitos entendidos como difusos, coletivos e individuais homogêneos. As ondas renovatórias do *access-to-justice movement* propagavam a necessidade de se superar os “obstáculos organizacionais” que se impõem aos membros de grupos ou classes, compostos por pessoas “fracas ou anteriormente discriminadas”, na busca de reparação a danos coletivos, cujo fragmento individual muitas vezes é insignificante. Faltaria ao indivíduo os recursos e incentivos necessários para litigar contra o transgressor, um ente tipicamente mais poderoso e com grandes incentivos para prosseguir com a atividade danosa. A superação desses obstáculos demandaria a criação de normas processuais para tutela coletiva, naquilo que Mauro Cappelletti descreveu como “uma revolução em curso no direito processual civil”, em que se tornava necessária a superação da teoria da ação judiciária, elaborada a partir de uma perspectiva essencialmente liberal e individualista, em favor da tutela desses “novos direitos e deveres”, próprios de uma realidade mais complexa. No Brasil, a construção de um modelo próprio de ação coletiva também foi apoiada em uma crítica a concepção unicamente individual do processo civil e na defesa de formas mediadas de participação<sup>29</sup>.

O significado da legitimação do Ministério Público e das associações para defesa dos interesses difusos e coletivos é exatamente esta: de servir de mecanismos institucionais para propiciar ou desencadear a defesa de determinados bens que, sem isso, permaneceriam sem proteção nos vários processos de decisão social, tanto nos de mercado, como naqueles relativos ao processo político. Analisado sob esse enfoque, o problema ao qual responde proteção judicial dos interesses difusos e coletivos, na verdade,

---

adotado no Brasil com a Lei de Ação Civil Pública e com o CDC” (ASPERTI, 2018). Além disso, aponta Salles que haveria resistência no reconhecimento de que referida legitimidade seria extraordinária por parte da doutrina, considerando que “*não se pode dizer que o autor de uma ação que verse sobre interesses difusos e coletivos esteja defendendo direitos alheios, uma vez que esse tipo de interesses não é subjetivamente determinado*”, de modo que defenderia posição jurídica própria, eis que no exercício de uma parcela de tais interesses. Esclarece o autor que não se haveria de afastar a qualificação da legitimação como extraordinária uma vez que “*do fato de não serem atribuíveis a sujeitos individuais não se pode extrair a conclusão de que são irrestritamente atribuídos a todo e qualquer sujeito. A caracterização da legitimidade do Ministério Público como ordinária traduz um significado que ela não possui, indicando impropriamente uma titularidade de situações jurídicas que não existe*”. (SALLES, 2017, p. 247-249).

<sup>28</sup> “É certo que a substituição processual necessariamente deve ser precedida de autorização normativa, mas no caso do Ministério Público existe uma previsão constitucional genérica de substituição processual para a tutela de direitos individuais indisponíveis (art. 127 da CF). Em nosso atual sistema jurídico, toda a legitimidade do Ministério Público decorre diretamente da Constituição Federal, inclusive a substituição processual (...) norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata”. (DIDIER JÚNIOR, Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no novo CPC. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 30 e 33).

<sup>29</sup> ASPERTI, 2018, p. 98.

não é apenas aquele de ampliar o acesso à justiça, mas o de garantir mecanismos institucionais capazes de propiciar a efetiva defesa desses interesses, que poderiam ficar sem proteção nos outros processos decisórios da sociedade. Diversamente do que possa parecer à primeira vista, essa espécie de interesse não é majoritária em todos os contextos e sua proteção depende de instrumentos que corrijam uma natural tendência ao imobilismo em sua defesa<sup>30</sup>.

**Representatividade adequada.** O Ministério Público é, então, um dos entes prévia e extraordinariamente legitimado para a tutela coletiva dos interesses sociais<sup>31</sup>. A outorga dessa legitimidade, por sua vez, foi feita a partir da presunção de que o Parquet figuraria como bom representante da coletividade, na medida em que se presumiu a sua conexão ideológica com os interesses sociais, em função da sua natureza pública<sup>32</sup>.

Se por um lado se sustenta que a sua natureza pública, tal qual presumido pelo legislador, legitimaria a sua atuação como representante adequado dos interesses sub-representados, por outro lado a doutrina e a jurisprudência aventam a possível existência de outros elementos cuja aferição se mostraria necessária em prol da *garantia da adequada representação dos interesses em jogo e do devido processo legal*<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> SALLES, 1998, p. 137.

<sup>31</sup> “O Ministério Público pode atuar, portanto, como legitimado extraordinário de grupos ou segmentos sociais, considerando que não toma parte da relação jurídica de direito material que fundamenta a sua atuação e que tem a sua atuação respaldada por expressa autorização normativa (no caso, da própria Constituição Federal)” (SALLES, 1997, p. 247-249).

<sup>32</sup> Nesse sentido, a escolha legislativa para o exercício da tutela coletiva também aponta para a opção de uma solução legislativa da representatividade adequada (COSTA, FERNANDES, 2017, P.5), presumindo para alguns entes (como o Ministério Público), em razão da sua natureza pública, a ligação ideológica ou a conexão entre as finalidades institucionais do ente e o interesse metaindividual tutelado e outorgando para outros a necessidade de sua comprovação no caso concreto (que não a União, estados, municípios, Distrito Federal, MP e DP) (Ibid., p. 5), tudo de modo a garantir que a coletividade seja adequada e bem defendida (COSTA, 2017, p. 433-434.).

<sup>33</sup> Não obstante a prévia modulação da representatividade adequada pela Lei para determinados entes (manifestando a preocupação, em qualquer cenário, com a convergência de interesses entre representante e representado cf. ASPERTI, 2018), há doutrina e posicionamento jurisprudencial que sustentam a necessidade de que outros elementos sejam aferidos em prol da garantia da adequada representação dos interesses em jogo e do devido processo legal, de modo que a legitimidade dos entes para a tutela coletiva não prescindiria (i) da automeação, entendida como o reconhecimento, pelos próprios entes, do seu papel como representantes dos interesses em discussão e (ii) da apreciação jurisdicional das especificidades do caso concreto, notadamente para o reconhecimento do nexo entre os interesses em conflito e a sua finalidade institucional (pertinência temática ou afinidade ideológica – COSTA, 2017, p. 300.). A esse respeito, destaca ainda a autora: “Há a preocupação com o comprometimento ideológico existente entre a entidade legitimada e o interesse em jogo no processo, de forma a garantir não só a coerência do sistema, mas também uma defesa satisfatória dos interesses metaindividuais da sociedade. Essa preocupação traduz-se exatamente no conceito de representatividade adequada, ou seja, na garantia de que o autor coletivo tenha a capacidade de bem representar a coletividade. (...) embora o legislador tenha previamente eleito os entes legitimados à tutela coletiva de direitos, sempre será necessária a realização de um controle judicial da sua real aptidão para a defesa da coletividade no caso concreto” (Ibid., p. 303).

Susana Henriques da Costa explica que a sujeição daqueles que não participaram do processo, a uma decisão judicial, exigiria que o seu interesse tivesse sido devidamente representado, ou que a coletividade tivesse sido “satisfatoriamente ouvida e defendida” nesse processo. Assim sendo, como forma de legitimar tal procedimento, deveria o autor coletivo ter a capacidade de bem representar a coletividade, garantindo-lhe uma defesa satisfatória. Ou seja, “esse representante, que litigará em nome do grupo, tem que ser adequado<sup>34</sup>”.

A representatividade adequada, nesse cenário e ainda de acordo com Susana Henriques da Costa, serviria como “condicionante da legitimidade extraordinária do autor no processo coletivo, pois, se o autor não for representante adequado, não terá legitimidade para a propositura da ação civil pública<sup>35</sup>”.

A autora destaca que, muito embora a lei brasileira tenha arrolado os entes legitimados à tutela dos interesses coletivos (art. 5º da Lei 7.347/85 e 82 do Código de Defesa do Consumidor), havendo posicionamento no sentido de que a sua qualidade de representantes adequados teria sido, por consequência, presumida pela Lei<sup>36</sup>, haveria tendência jurisprudencial e doutrinária de se reconhecer a permissão para que a representatividade adequada seja controlada judicialmente, no caso concreto, mesmo quando em face dos sujeitos que, como o Ministério Público, têm a legitimidade para a propositura de ação coletiva irrestrita e previamente autorizada por lei<sup>37</sup>.

Essa tendência, por sua vez, estaria secundada no interesse em se assegurar a “defesa satisfatória dos interesses metaindividuais da sociedade” o que, para a autora, “traduz-se exatamente no conceito de representatividade adequada, ou seja, na garantia de que o autor coletivo tenha a capacidade de bem representar a coletividade<sup>38</sup>”. A aferição da qualidade da representação estaria, por fim, usualmente atrelada à idoneidade do legitimado, à

---

<sup>34</sup> COSTA, 2017, p. 297

<sup>35</sup> Ibid., p. 302.

<sup>36</sup> “O fato, entretanto, é que o sistema brasileiro coletivo optou por discriminar, por via legislativa, a legitimidade para a propositura de demandas coletivas. Ele não confere explicitamente ao juiz a responsabilidade para verificar se o autor possui representatividade adequada, como ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos. Ao contrário, é o legislador que desenha os contornos desta representatividade e elege os entes aptos a substituir a coletividade na demanda coletiva. Diz-se, assim, que, enquanto o sistema norte-americano prevê que a representatividade adequada será verificada *ope iudicis*, o sistema brasileiro realiza tal verificação *ope legis*. Na verdade, para aqueles que defendem esse desenho do sistema brasileiro, **há uma identificação entre os conceitos de legitimidade e representatividade adequada**. Aqueles que o legislador elegeu como entes legitimados à propositura da ação civil pública são presumidos por lei representantes adequados da coletividade”. (Ibid., p. 299)

<sup>37</sup> “O Ministério Público, principal autor de demandas coletivas no país, por exemplo, teve de em vários casos sua legitimidade coletiva rechaçada ou reconhecida, sob o argumento de que o objeto do processo coletivo estava ou não incluído dentre as finalidades institucionais do órgão (art. 127, CF) ou, ainda, possuía ou não “relevância social” a justificar a sua defesa por aquele ente”. (COSTA, 2017, p. 296).

<sup>38</sup> Ibid., p. 301.

competência e capacidade dos seus procuradores e ao nexó ideológico entre o representante e o interesse coletivo<sup>39</sup>.

Nessa linha, Maria Cecília Asperti aponta que os critérios para se medir a representatividade adequada no caso concreto costumam se relacionar com o “*envolvimento do representante com os representados e sua capacidade técnica de atuar em favor dos interesses daqueles que serão afetados pela tutela jurisdicional*”<sup>40</sup>. Para a autora, a ideia de representatividade adequada seria orientada por, ao menos, dois vetores: (i) a “excepcionalidade da limitação ao direito individual de participação no processo” e (ii) a “capacidade de o processo coletivo de promover uma tutela mais adequada” para os interesses coletivos<sup>41</sup>.

A autora propõe que a questão seja analisada sob a perspectiva metodológica e a compreensão social do acesso à justiça trabalhados em sua pesquisa, segundo os quais, em suma, havendo uma escolha que implique a mitigação do direito de participação dos sujeitos interessados na relação jurídica processual, seria necessário que se considerassem os impactos distributivos dessa escolha, ou que, “se a participação pode ser custosa e os recursos são escassos, as escolhas devem ser orientadas no sentido de assegurar mais acesso a quem pouco tem<sup>42</sup>”. Complementa a autora:

Em se pensando sobre o desequilíbrio de recursos e de capacidade estratégica entre as partes, formas mediadas de participação – como no processo coletivo – podem ser justificadas na medida em que proporcionem **vantagens** àqueles que se encontram em uma posição menos favorecida. Seria, como propõe Galanter, uma tentativa de reorganização das partes, para que litigantes ocasionais possam agir de forma mais articulada para perseguir objetivos de longo prazo<sup>43</sup> (*grifos nossos*).

Revela-se possível destacar, nesse contexto, que a ação coletiva ou a organização das partes por meio da tutela coletiva promovida por legitimados extraordinários como o Ministério Público poderiam ser vistos como formas de se conferir determinadas vantagens aos interesses sociais ou de se mitigar a sua tendente sub-representação, ao articulá-los de

---

<sup>39</sup> COSTA, 2017, p. 301.

<sup>40</sup> ASPERTI, 2018, p. 114.

<sup>41</sup> Ibid., p. 114.

<sup>42</sup> Ibid., p. 115.

<sup>43</sup> Ibid., p. 115.

forma organizada ou ao se proporcionar “*adequate representations and procedural parity between parties*”<sup>44</sup>).

A despeito disso, ou muito embora o papel de organização das partes e de viabilização do acesso à justiça já possa ser considerado como passível de conferir certo grau de vantagens a esses interesses sub-representados, entende-se não ser recomendável que se desconsidere a ponderação em torno de se o litigante extraordinário (por vezes passível de ser visto, sob o aludido aspecto de organização das partes, como litigante habitual) estaria defendendo esses interesses *bem* ou se estaria promovendo a sua tutela com a mesma capacidade ou qualidade dos interesses adversos<sup>45</sup>, de modo a legitimar a “representação” e a revelá-la como adequada, proporcionando efetiva fruição de vantagens aos interesses tutelados ou a fruição equiparável ao litigante habitual.

O cenário em que essa atuação é empreendida soma-se às aludidas ponderações. Esse contexto, como visto, atualmente, é marcado por problemas afeitos à universalização e distributividade do acesso à justiça<sup>46</sup> e pela compreensão de que o aparato está sobrecarregado por litigantes habituais que auferem vantagens no jogo da litigância<sup>47</sup>, dificultando o acesso e a dispensa da prestação jurisdicional adequada àqueles que sequer chegam ou que frequentam o Poder Judiciário raramente. Tais litigantes, inclusive, cujos interesses podem ser tutelados por legitimados como o Ministério Público, muitas vezes litigam contra ou têm como contraparte um litigante habitual, estando sujeitos a enfrentar os potenciais obstáculos ou desvantagens decorrentes da tendente disparidade estratégica entre as partes.

---

<sup>44</sup> GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. Are the Haves Getting Even More Ahead Than Ever? Reflections on the Political Choices Concerning Access to Justice in Brazil in the Search of a New Agenda, **FGV Direito SP Research Paper Series**, São Paulo, n. 158, Jul. 2017. Disponível em: < [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2998779](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2998779)>. Acesso em: 7 set. 2017, p 20.

<sup>45</sup> Destaca-se que, muitas vezes, os interesses adversos podem estar representados ou incorporados por litigantes habituais. Segundo Salles, aberta a possibilidade da defesa dos interesses sociais, a qualidade da representação, tida pelo autor como a capacidade de representação em condições de igualdade com a do interesse contraposto, também se mostraria como elemento de relevo para permitir o acesso e a efetiva tutela dos interesses sociais, especialmente tendo em vista a sua natureza e repercussão (SALLES, 1998, p. 140). Sobre o tema: *ibid.*, p. 135-151.

<sup>46</sup> “*The Brazilian experience also seems to attest that access to justice, as any other social right, faces the challenges of universalization and distributiveness. Resources are scarce and the judicial plant is unable to respond adequately and timely to all social claims. Citing Galanter once more, if it is impossible to give access to all, certain choices are to be made. It is necessary to define which disputes are more sensitive in a remarkably unequal society. It is a political choice which is able to enhance or undermine access to justice to one-shooters, to whom the official justice system may be the only venue to dispute widespread practices adopted by repeat players*” (GABBAY; ASPERTI; COSTA, 2017, p. 22-23).

<sup>47</sup> GABBAY; ASPERTI; COSTA, 2017, p. 5

Seria possível cogitar, nesse contexto, que a aferição da qualidade com que a atuação de legitimados extraordinários, como o Parquet, é empreendida, não se revela dissociada do ambiente de funcionamento do sistema de justiça e, por consequência, não deva desconsiderar a possibilidade de que seja mais adequada à medida em que responda, supere ou equacione potenciais desvantagens da coletividade tutelada decorrentes dessa conformação do sistema de justiça e da forma pela qual a atuação de sua contraparte é empreendida.

Nesse ponto é que a capacidade de atuação estratégica dos legitimados extraordinários ganha relevância, ficando, na “partida” da análise desse trabalho, a ponderação de Asperti, Costa e Gabbay de que *“while the Brazilian model of collective action has somewhat empowered the one-shooter, it has not established a strong and sufficiently well-construed mechanism in which such litigants are able to overcome the advantages enjoyed by repeat players<sup>48</sup>”*.

Portanto, a ideia que está por trás da justificativa e do interesse no desenvolvimento desse trabalho é a de que o papel do Ministério Público ou do legitimado extraordinário seja analisado não apenas sob a perspectiva estanque e previamente determinada em lei de se viabilizar o acesso à justiça ou a tutela dos interesses sub-representados, presumindo-se a adequação de sua representação, mas de também refletir sobre a qualidade com que essa atuação é empreendida, de modo a bem promover essa tutela e a fazer como que a coletividade seja ouvida e defendida de maneira satisfatória, dentro do atual cenário do sistema de justiça.

### **3.2. A ADERÊNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DOS INTERESSES SOCIAIS À TIPOLOGIA DE GALANTER E A RELEVÂNCIA DA SUA ESTRUTURAÇÃO PARA UMA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA**

A narrativa do cenário apresentada, acompanhada da contextualização fornecida por Arantes (capítulo 02), permite identificar a aderência entre (I) a alteração do padrão dos conflitos sociais, que evidenciou a extrapolação da lógica individual e subjetiva; (II) os movimentos sociais e normativos que valorizaram e visaram a tutelar os interesses que se atrelassem a esse padrão de conflituosidade, inclusive pela ampliação do acesso à justiça; (III) a natureza dos referidos interesses que, por sua conformação, tendem a permanecer sub-

---

<sup>48</sup> GABBAY; ASPERTI; COSTA, 2017, p. 22,

representados na sociedade e (IV) a estruturação do atual modelo de Ministério Público, por meio da ampliação das suas funções e robustecimento de poderes e prerrogativas, notadamente como instituição voltada à tutela da sociedade. Tais fatores auxiliam a compreender a extensão da atuação do Ministério Público na tutela dos interesses sociais, assim como as justificativas e os fundamentos que estruturam e conferem legitimidade ao Parquet para atuar nessa seara.

Assim, a partir do panorama traçado sobre o Ministério Público e o que, segundo a tipologia de Galanter, caracterizaria os usuários do sistema de justiça, é possível se notar a presença de atributos do Parquet que poderiam qualificá-lo como litigante habitual, quando atua como *agente na tutela de interesses sociais*, especialmente ao ser desenhado para promover, ao menos em tese, a melhoria da posição estratégica de “quem não tem”.

Afinal, o Ministério Público foi especialmente legitimado para a tutela e promoção do acesso à justiça dos interesses sociais, por meio da atribuição de funções nesse sentido por um aparato normativo. Para tanto, como destacado, o Ministério Público foi ainda dotado da estrutura material e humana, assim como de ferramentas (como a ação civil pública e o inquérito civil) e prerrogativas (a exemplo da autonomia e independência funcional), que o proporcionassem a atuação voltada à defesa da coletividade.

Nota-se que a sua posição como agente, especialmente na tutela de interesses sociais, nos termos delineados, implica o seu engajamento em litígios que repercutem em múltiplas esferas jurídicas, considerando os impactos transindividuais dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Assim, a outorga da legitimidade para a representação dos interesses sociais e a própria relevância de que tal que representação seja promovida, em virtude da natureza de tais interesses, apontam para o papel de litigante habitual do Ministério Público, especialmente voltado para a organização de interesses sub-representados e a consequente potencial melhoria da sua posição estratégica, conforme aventado por Galanter.

Para além da similaridade de diversos pontos na atuação do Ministério Público nessa seara, que permitem aproximá-lo da tipologia do litigante habitual de Galanter, os interesses que são tutelados pelo Ministério Público tendem a se equiparar à posição menos favorecida dos litigantes ocasionais frente aos litígios, nos termos da mesma tipologia, na medida em que tendem a ser sub-representados ou igualmente menos favorecidos perante os litígios.

Como destacado, os interesses sociais enfrentam uma série de dificuldades para que sejam propriamente tutelados. Elementos como os custos, a dispersão, as dificuldades para a organização e obtenção de informações, a restrição da legitimidade para a sua promoção

de forma coletiva, o seu possível posicionamento como interesse minoritário na sociedade ou a baixa proporção de detenção de parcela individual do interesse, os diversos desincentivos para a sua mobilização, além das dificuldades potenciais enfrentadas para a manutenção do litígio e ulterior obtenção de resultado favorável (tendo em vista, por exemplo, os custos envolvidos e a capacidade técnica de seus representantes), tendem a qualificá-los como sub-representados nos processos sociais ou mesmo menos favorecidos nos litígios.

Nesse sentido, revela-se possível que os custos para a satisfação da pretensão atrelada à tutela dos interesses sociais (seja para a organização, obtenção de informações ou mesmo a parcela do bem passível de ser relegada a cada sujeito) sejam maiores do que a tutela individualmente pretendida, tal qual indicado por Galanter para os interesses veiculados pelos litigantes ocasionais. Além disso, verifica-se a possibilidade de enquadramento dos interesses sociais nas hipóteses descritas por Galanter, segundo as quais os pleitos seriam ou muito grandes, comparados com o seu tamanho, ou muito pequenos, quando confrontados com o custo das medidas necessárias à satisfação<sup>49</sup>, especialmente ao se pensar na abrangência dos impactos engendrados pela atuação de interesses que são pulverizados pela sociedade e, inclusive, passíveis de não serem titularizados por nenhum sujeito individualmente.

Soma-se a isso que, para os interesses individuais homogêneos, quando inseridos na lógica da estrutura das demandas repetitivas, a sua organização e representação por um litigante habitual pode promover a equalização do seu posicionamento em face do litigante habitual que, como destacado, usualmente ocupa o polo contrário da relação jurídica que será instaurada para dirimir o litígio. Destaca Galanter:

Por várias razões, uma classe de OSs pode ser relativamente incapaz de se organizar. Seu tamanho, relativamente ao tamanho e à distribuição de potenciais benefícios, pode demandar investimentos desproporcionalmente grandes de coordenação e organização. Seu interesse compartilhado pode ser insuficientemente respeitável para ser publicamente reconhecido (...)<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974, p. 98.

<sup>50</sup> “First, for various reasons a class of OSs may be relatively incapable of being organized. Its size, relative to the size and distribution of potential benefits, may require disproportionately large inputs of coordination and organization. Its shared interest may be insufficiently respectable to be publicly acknowledged (...)” (Ibid., p. 145).

Reitera-se, assim, que, o Ministério Público, ao utilizar, como litigante habitual, o ferramental de representação que lhe foi outorgado, poderá servir como redutor de custos e viabilizador da defesa de interesses que, em razão da dispersão, da sua tendência minoritária ou dos demais óbices elencados, teriam a sua tutela desfavorecida. Assim, por meio das referidas ferramentas, um maior número de pessoas/interesses seriam reunidos, e, valendo-se da sua capacidade técnica e material, seria conferido o encaminhamento para a defesa desses interesses, que são pulverizados e estão dispersos na sociedade. Nesse sentido, aponta Galanter:

A reforma conjecturada aqui é a organização das partes constituídas por quem não tem (cuja posição as aproximam da dos OSs) em grupos coesos com habilidade para atuar de modo coordenado, jogar com estratégias de longo prazo, se beneficiar de serviços jurídicos de primeira qualidade e assim por diante<sup>51</sup>.

A ação coletiva é um meio para aumentar os riscos de um RP, reduzindo sua posição para a de um OS, ao torná-los maiores do que ele teria condições de suportar, ao mesmo tempo em que os autores são movidos para uma posição na qual podem desfrutar das vantagens dos RPs sem ter que arcar com os gastos de organização<sup>52</sup>.

Nota-se, portanto, o possível alinhamento teórico do Ministério Público como agente na tutela de interesses sociais com a tipologia do litigante habitual de Galanter, especialmente daquele que potencialmente favorece a organização das partes para melhorar a posição estratégica daqueles que não tem. Ou seja, estando o Ministério Público munido da estruturação (funcional, ferramental e de recursos) voltada à tutela dos interesses sociais, os quais são tendencialmente sub-representados e menos favorecidos no litígio, além da detenção do papel de viabilizar a sua promoção ao acesso à justiça, por meio da sua organização, reunião, redução de custos, dotação de ferramentas para o acesso, o referido potencial alinhamento tipológico se evidencia.

Em contrapartida, como mencionado, a presunção de que o Ministério Público seria um bom representante dos referidos segmentos sociais, aliada a diversas das características

---

<sup>51</sup> “The reform envisaged here is the organization of “have-not” parties (whose position approximates OS) into coherent groups that have the ability to act in a coordinated fashion, play long-run strategies, benefit from high-grade legal services, and so forth” (GALANTER, 1974, p. 141).

<sup>52</sup> “The class action is a device to raise the stakes for an RP, reducing his strategic position to that of an OS by making the stakes more than he can afford to play the odds on, while moving the claimants into a position in which they enjoy the RP advantages without having to undergo the outlay for organizing” (Ibid, p. 143).

atinentes ao seu desenho institucional – a exemplo da sua independência funcional, da segmentação funcional de atuação ao longo do processo, entre outros que serão tratados nesse trabalho-<sup>53</sup>, suscitam questionamentos sobre a capacidade do Parquet de bem representar esses interesses<sup>54</sup>, ao menos em condições efetivamente equiparadas aos demais litigantes habituais<sup>55</sup>. Desse modo, na linha das tipologias eleitas para o trabalho, é pertinente questionar se a estruturação e normatização do Ministério Público de São Paulo o permitem, de fato, atuar de maneira estratégica.

### 3.2.1 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

---

<sup>53</sup> “principalmente pela Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é uma instituição independente e autônoma ‘que pode negociar em patamar de igualdade com a administração e os entes privados [...] e agir em Juízo, ultrapassando os obstáculos existentes (como custas, honorários advocatícios, preparo técnico para deduzir e defender o direito desrespeitado)’ (FRISCHEISEN, 2000, p. 113). Por essa razão, há quem sustente que, no Brasil, o Ministério Público representa um instrumento por meio do qual muitos cidadãos exercem seu direito ao acesso à Justiça (FRISCHEISEN, 2000, p. 113; MAZZILLI, 2001, p. 128). A Constituição Federal de 1988, em seu art. 127, atribuiu ao Ministério Público um papel de destaque na defesa dos interesses sociais. Para o cumprimento dessa função, o Ministério Público deve não somente corrigir atos comissivos da administração que desrespeitem direitos constitucionais do cidadão, mas também atos omissivos da administração, visando a efetiva implementação de políticas públicas e a efetividade da ordem social constitucionalmente estabelecida (FRISCHEISEN, 2000, p. 126). Num país no qual grande parcela da população deixa de ser alcançada por políticas públicas do governo criadas com o intuito de atender tais interesses, é de fundamental importância compreender como atuam os integrantes dessa instituição na defesa de um dos direitos sociais essenciais ao exercício da cidadania e ao desenvolvimento do País como um todo”. CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **O Ministério Público e a Defesa do Direito à Educação: um estudo de caso sobre a atuação dos promotores de justiça da Grande São Paulo**. 2010. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010, p. 13.

<sup>54</sup> Pode se questionar, por exemplo, se é adequado conceber o Ministério Público como um litigante capaz de atuar de forma coordenada em casos similares, em razão da independência funcional de seus membros (artigo 127, §2º, da Constituição Federal), o que permite que as promotorias adotem estratégias sem que haja, necessariamente, uma centralização ou uma atuação coordenada. Do mesmo modo, é possível também problematizar se o Poder Público pode ser considerado um litigante repetitivo, dado que, em tese, não persegue maximização de benefícios econômicos (estratégia *minimax*), mas a realização do interesse público. vantagens estratégicas – se não todas as aqui discutidas, a sua maioria, e de forma significativa – em virtude de seu porte, recursos e da recorrência com que litigam em casos similares. Podem (como de fato muitas vezes o fazem) estruturar promotorias ou coordenadorias especializadas por matéria, ou núcleos voltados para uma atuação mais estratégica em determinados temas, além de terem membros qualificados e com uma atuação direcionada para os fins institucionais. Com isso, conseguem antecipar a litigância e se estruturar para atuar de modo mais responsivo e até mesmo proativo, com ações direcionadas em todos os graus de jurisdição. Finalmente, conseguem manter relações muito próximas, formais e informais, com outras instituições do sistema de justiça (em especial com o Judiciário) e seus membros (ASPERTI, 2018).

<sup>55</sup> GALANTER, 1974: Maneiras pelas quais os PEs podem ser agrupados em JHs. Envolve aprimorar as capacidades para conduzir causas (reunindo e utilizando informações), obter continuidade e persistência, empregar expertise, exercer habilidades de negociação e assim por diante. Essas vantagens são combinadas com o realce da posição estratégica das partes PEs, seja porque permitem agregar causas demasiado reduzidas em relação ao custo da reparação (consumidores, pessoas que respiram ar poluído, detentores de direitos autorais), seja porque reduzem as causas a tamanhos manejáveis em ações coletivas que dispersam ou dividem riscos intoleráveis. A reforma conjecturada aqui é a organização das partes constituídas por quem não tem (cuja posição as aproximam da dos PEs) em grupos coesos com habilidade para atuar de modo coordenado, jogar com estratégias de longo prazo, se beneficiar de serviços jurídicos de primeira qualidade e assim por diante.

A partir disso, seguindo-se a noção do que seria o “**caminho**” percorrido para a tutela dos interesses sociais dentro da **estrutura** do Ministério Público de São Paulo, serão pormenorizadas as variáveis eleitas pela pesquisa que se reputou terem maior potencial de alinhamento com a atuação estratégica e a fruição de vantagens pelo litigante habitual.

Assim, utilizando-se da metodologia de pesquisa empírica (cf. introdução), no capítulo 4.1, buscou-se identificar se aspectos relacionados ao desenvolvimento de uma atuação estratégica pelo litigante habitual estariam presentes na percepção que membros do Parquet Paulista nutrem sobre os *papéis* ou as *funções* que são por eles desempenhados na tutela dos interesses sociais, especialmente no que toca à sua estruturação para viabilizar o acesso à justiça e a tutela de pretensões tendencialmente sub-representadas. O enfoque da pesquisa, no referido momento, foi conferido às percepções sobre (i) em que consistiria o papel do Ministério Público na tutela dos interesses sociais; (ii) se tal papel seria bem desempenhado ou não e (iii) o que qualificaria a instituição para o exercício desse papel.

Após (capítulos 4.2, 4.3 e 4.4), serão explorados os aspectos estratégicos porventura existentes sobre (i) os recursos humanos do Parquet Paulista, com enfoque no ingresso dos membros e na sua movimentação na carreira (a exemplo da seleção de candidatos com expertise técnica apta a bem tutelar os interesses sociais); (ii) a distribuição territorial dos membros para a tutela dos interesses sociais (cujo pano de fundo compreende questionamentos como a adequação dos limites territoriais de atuação do membro relativamente à dispersão e à natureza dos interesses sociais), (iii) a infraestrutura material e humana para a dedução e manutenção da litigância (especialmente se suficiente ou não a atender às necessidades de dedução e manutenção de litigâncias).

Ainda, para refletir se a estruturação e a normatização do Ministério Público permitem que vantagens estratégicas sejam desfrutadas, explorou-se, a seguir (capítulo 4.5), o *acesso das questões coletivas* ao Ministério Público de São Paulo, partindo-se da relação mantida entre o Parquet e a forma pela qual os interesses sociais se tornam objeto de tutela pela instituição. Examinou-se, especificamente, se tal relação pode ser considerada ativa (uma atividade monitorada, planejada pelo Parquet) ou reativa (isto é, se o ingresso das questões coletivas à instituição e o início dessa tutela são dependentes de provocação externa do Ministério Público), bem como se, nesse momento, há contato do Parquet com a coletividade para a identificação e a compreensão dos conflitos coletivos.

Dada a ideia da definição de como e de quais são os interesses sociais que se tornam objetos de tutela pelo Ministério Público, o capítulo 4.5.1 ainda objetivou examinar a viabilidade de o Parquet Paulista atuar de forma *seletiva*, de modo a gerir estrategicamente

a sua carga de trabalho, selecionando e priorizando matérias e casos com vistas a otimizar e obter resultados planejados com a sua litigância envolvendo interesses sociais.

Após o ingresso e a definição dos casos que serão objeto de tutela pelo Ministério Público de São Paulo, examinou-se no capítulo 4.6 de que forma eles são *distribuídos entre e acompanhados* pelos membros para serem tutelados, pensando-se, principalmente, sob a perspectiva da adoção de critérios para assegurar um tratamento uniforme e contínuo de determinada temática coletiva pelos membros.

Considerando tais perspectivas, o capítulo trata da forma pela qual o acompanhamento e a condução dos casos são realizados por seus membros, inclusive contando com a alteração funcional da Promotoria de Justiça (primeira instância) para a Procuradoria de Justiça (segunda instância). Com relação à atuação da Procuradoria de Justiça, foram indicadas as principais questões afeitas à organização e aos papéis atribuídos aos membros do Ministério Público Paulista nessa seara, sempre sob a perspectiva da potencial atuação estratégica (isto é, nesse ponto, da descontinuidade e quebra da atuação persistente do litigante).

Passou-se, então, a explorar aspectos de como as teses utilizadas para a tutela dos interesses sociais são formadas. Nesse ponto, a conformação do Ministério Público como uma instituição una e ao mesmo tempo composta por membros dotados de independência funcional suscitou o interesse em verificar, no capítulo 4.7, a existência de uma coordenação institucional e de eventuais vetores organizacionais que direcionassem a atuação dos seus membros de forma coesa e uniforme na eleição das teses e da estratégia de condução dos casos envolvendo interesses sociais, viabilizando o desenvolvimento de uma atuação planejada, coordenada e persistente para a tutela desses interesses.

No aludido capítulo, a pesquisa identificou e elegeu os seguintes mecanismos institucionais que, em tese, poderiam direcionar e influir a atuação dos membros do Ministério Público de São Paulo: (i) normas internas do MPSP, do CNMP e manuais; (ii) notas técnicas; (iii) súmulas e enunciados de entendimentos; (iv) plano geral de atuação; (v) modelos, peças e históricos de atuação constantes de banco de dados; (vi) boletins informativos e de jurisprudência; (vii) organização e alimentação de informações por órgãos internos especializados (CAO); (viii) comissões; (ix) Corregedoria (x) e grupos de atuação especial e de trabalho.

Afora a eventual existência de uma estratégia de atuação coordenada e planejada a partir de diretrizes definidas institucionalmente, indagou-se, no capítulo 4.8, se os próprios Promotores e Procuradores de Justiça não estabeleceriam formas de contato, interação, integração ou de organização que permitiriam que as teses e a estratégia de condução dos

casos envolvendo tutela coletiva fossem elaboradas a partir da troca de informações, de experiências e da coordenação de atividades, de modo a contribuir para uma atuação planejada, persistente, coesa, coordenada e planejada do Parquet.

Pensando-se na forma pela qual a tutela dos interesses sociais poderia ser empreendida pelo Parquet Paulista, o capítulo 4.9, por sua vez, pretendeu (i) *elencar* as vias e ferramentas passíveis de serem utilizadas pelo Ministério Público na tutela dos interesses sociais, eis que esse rol já poderia conferir-lhe vantagens no litígio, (ii) *identificar* os principais *vetores* que informam a *escolha* da via judicial ou da extrajudicial, para a tutela dos interesses sociais e (iii) anotar pontuais elementos sobre a forma de condução dos conflitos coletivos (ou do emprego dessas ferramentas), especialmente se ativa, ou reativa e rotineira.

Ainda considerando a tipologia de Galanter, foram, por fim, traçadas as percepções dos membros entrevistados em torno da proximidade ou não entre o Parquet Paulista e o aparato do Poder Judiciário, a fim de se problematizar a potencial fruição de vantagens estratégicas também nessa seara (capítulo 4.10).

O trabalho foi encerrado com a conclusão obtida pela pesquisa (capítulo 05), confirmando-se as hipóteses inicialmente propostas.

## CAPÍTULO 4 – MINISTÉRIO PÚBLICO: ELEMENTOS PARA UMA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA

### 4.1. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DOS INTERESSES SOCIAIS: LITIGANTE HABITUAL QUE AGE NA REORGANIZAÇÃO DAS PARTES

De acordo com Galanter, a disparidade no jogo da litigância entre litigantes habituais e ocasionais poderia ser mitigada com uma série de “reformas”. Dentre elas: a de *reorganização das partes*. Em linhas gerais, tal reorganização consistiria na reunião dos interesses ou daqueles “que não têm”, “*em grupos coesos com habilidade para atuar de modo coordenado, jogar com estratégias de longo prazo, se beneficiar de serviços jurídicos de primeira qualidade e daí por diante*<sup>1</sup>”, podendo o respectivo grupo ser visto como uma unidade e consistir, ele mesmo, em espécie de litigante habitual.

Como indicado no capítulo 3, esse é o papel que se aproximaria do desenvolvido pelo Ministério Público quando atua na tutela dos interesses sociais ou como substituto processual de uma coletividade tendencialmente sub-representada.

Partindo desse cenário, assim como daquele traçado por Arantes, no presente capítulo buscou-se identificar se aspectos relacionados ao desenvolvimento de uma atuação estratégica pelo litigante habitual estariam presentes na percepção que membros do Parquet Paulista nutrem sobre os *papéis* ou as *funções* que são por eles desempenhados na tutela dos interesses sociais, especialmente no que toca à sua estruturação para viabilizar o acesso à justiça e a tutela de pretensões tendencialmente sub-representadas.

Com esse intuito, além da coleta de visões externadas por doutrinadores do Ministério Público e em pesquisas empíricas sobre a instituição, os Entrevistados foram indagados a respeito de suas percepções sobre (i) em que consistiria o papel do Ministério Público de São Paulo na tutela dos interesses sociais; (ii) se tal papel seria bem desempenhado ou não e (iii) o que qualificaria a instituição para o exercício desses papéis.

Diversos dados obtidos a partir do aludido enfoque de análise dialogam com elementos indicados por Arantes para conformar o papel do Ministério Público na tutela dos interesses

---

<sup>1</sup> “The reform envisaged here is the organization of ‘have-not’ parties (whose position approximates OS) into coherent groups that have the ability to act in a coordinated fashion, play long-run strategies, benefit from high-grade legal services, and so forth.” (GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974, p. 141).

sociais, bem como sugerem questões passíveis de, em tese, condicionar o auferimento de vantagens estratégicas pelo Ministério Público de São Paulo no desempenho dessa função.

Entre esses dados, destacam-se aqueles que trazem: a narrativa do processo de transformação institucional sofrida pelo Parquet nas últimas décadas<sup>2</sup>, que o teria tornado único quando comparado a instituições similares no mundo<sup>3</sup>; a gradual passagem da condição do Parquet de *custos legis*<sup>4</sup> para a defesa dos interesses sociais<sup>5</sup>, ilustrada pelo

---

<sup>2</sup>O Ministério Público é rotulado, no aludido período, como uma das instituições brasileiras que mais sofreu transformações ao longo dos anos (MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. O Ministério Público 500 anos depois do descobrimento. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 6, n. 1, 2000, p. 324). No mesmo sentido cf. FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Um novo modelo de gestão para o Ministério Público**: bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003, p.39. A esse respeito, a doutrina destaca a impossibilidade de se desconsiderar, para a compreensão do modelo institucional estabelecido para o Ministério Público, a evolução e os papéis conquistados anteriormente ao referido marco: “Apesar dos avanços e recuos observados nos textos constitucionais, o MP sempre manteve a função que legal e socialmente conquistara junto ao Poder Judiciário. Mais do que uma criação legislativa, a instituição se firmou como uma necessidade do Estado moderno, passando a constituir uma peça-chave, não apenas da organização do serviço judiciário estatal, mas do próprio sistema jurídico a ele peculiar.” (SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 26-27). Ainda: “O Ministério Público conquistou um “estatuto” jurídico, ligado à prática judiciária e à exigência de sua atuação em diversas modalidades de processo, muito antes de conquistar um estatuto legal e constitucional que lhe desse organicidade e estabilidade institucional” (Ibid., p.27). Ainda: CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 399-421, jan. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24110/22889>>. Acesso em: 12 mar. 2017, p. 3. BRUNO AMARAL destaca as alterações de enfoque da legislação sobre o Parquet com os anos (MACHADO, Bruno Amaral. Ministério Público: organização, representações e trajetórias. Curitiba: Editora Juruá, 2007, p. 122). Apontando o estabelecimento de um novo perfil do Ministério Público, pela Constituição Federal de 1988, para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis: (ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016. p. 56.

<sup>3</sup> Destacam a atual conformação do Ministério Público sem similar exato em outras partes do mundo: SALLES op. cit., p. 37, MACEDO JÚNIOR, op. cit. p. 66 e DIDIER JÚNIOR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no novo CPC. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017.p. 17.

<sup>4</sup> MACEDO JÚNIOR, op. cit, p.324. Ainda o autor explica as questões que fundamentam a compreensão do papel de custos legis (MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (Org.) **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 82). Por fim, a doutrina destaca que a previsão em torno da obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público em diversas situações inicia-se com o Código de Processo Civil de 1939, tendo também recebido, no advento do Código Civil de 1917, diversos papéis até hoje vigentes, como o exercício da curadoria de fundações. O tratamento sistemático foi recebido pelo MP pelo CPC73, o qual lhe conferiu basicamente papel de órgão interveniente (MACEDO JÚNIOR, 2000, p. 329-330).

<sup>5</sup> Id., 2010, p 74-75. Ainda nesse sentido: CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 12 mar. 2017 e MAZZILLI, Hugo Nigro. A atuação do Ministério Público na segunda instância. **Revista Plural**, Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, ano 14, n. 41-42, jan.-jun. 2010, p.1

afastamento da sua ligação ao Poder Executivo<sup>6</sup>, enquanto procurava encontrar similaridades com a função da magistratura<sup>7</sup> e, assim, sustentava a ampliação de *prerrogativas* com bases similares entre as carreiras<sup>8</sup>; a avocação do aludido papel por meio da assertiva de que o seu exercício nada mais seria do que a reafirmação do papel de legítimo tutor da sociedade, indicando a “*vocação*” institucional para tanto<sup>9</sup>, assim como a

---

<sup>6</sup> Sustenta-se, que na medida em que o Estado, que se via agigantado no período autoritário, passou a ser um dos maiores transgressores de direitos sociais, bem como que se evidenciou a separação entre os interesses do governo e aqueles da sociedade, a diferenciação entre as instituições responsáveis pela tutela dos interesses do Estado, daquelas que visavam a proteger os interesses públicos e sociais, se revelaria necessária. Nesse sentido, o Ministério Público, autônomo, se mostraria apto a tutelar a sociedade em face do Estado e de outros transgressores. Nesse sentido: “O argumento é que temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais. Uma sociedade ‘hipossuficiente’ no jargão jurídico. Além disso, freqüentemente é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos fundamentais. Dessa equação resulta a proposta, de natureza instrumental, de que ‘alguém’ deve interferir na relação Estado/sociedade em defesa dessa última” (ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, Fev. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>>. Acesso em: 18 fev. 2017). Cf. ainda: MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 76-77, MACEDO JÚNIOR, 2000, p. 324 e ZENKER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade: revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 162. Mazzilli descreve o processo em que o Ministério Público decidiu por filiar-se a ter uma ligação com a defesa da legalidade democrática, associando a origem de tal conduta a uma época de congelamento da remuneração dos Promotores e Juizes, com a conseqüente diferenciação entre os primeiros e os segundos, que se valeram da autonomia para se conferir um autoaumento (MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na transição democrática. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 194-195).

<sup>7</sup> Referida estratégia seria consolidada na prática do parecerismo e na acumulação de funções como *custos legis*, “inclusive quando o interesse que legitimava a atuação ministerial já estivesse devidamente protegido”. Ainda, a estratégia se voltava à consolidação da imagem do promotor de justiça como profissional tão capaz quanto o magistrado, tendo se iniciado a partir dos anos 60. (MACHADO, 2007, p. 124). As ideias da redefinição do papel e do posicionamento desfrutado pelo Parquet no sistema de Justiça também são transparecidas em dados do Ministério Público de São Paulo, levantados anos após promulgação da Constituição Federal. A autora Cátia Silva ao estudar um grupo de Promotores de Justiça do Estado de São Paulo afeitos às atribuições relacionadas com interesses sociais, aponta que: “a definição do papel e da posição do Ministério Público dentro do sistema de justiça esteve sempre presente na fala dos promotores ouvidos. Onde a comparação sistemática com os juizes: os promotores desejavam mostrar a relação de igualdade (vencimentos, garantias, respeitabilidade) que sua carreira guarda hoje com a dos juizes e, ao mesmo tempo, as diferentes atribuições que os separam da magistratura e que fazem deles agentes provocadores do Poder Judiciário (SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, p. 127-144, Fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext-t&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext-t&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017, p. 130)

<sup>8</sup> Tal esforço, do ponto de vista dos interesses da corporação, quanto às suas prerrogativas é destacado por Ronaldo Porto Macedo (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.78-79).

<sup>9</sup> CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-421, Jul. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24110/22889>>. Acesso em: 12 mar. 2017, p. 400. Ainda em sua obra Salles destaca o aprimoramento das funções do Ministério Público como representante da sociedade, em decorrência de uma sociedade crescentemente complexa e massificada, indicando, contudo, que “a defesa de interesses difusos e coletivos pelo MP, embora inovadora, atende à vocação histórica e tradicional da instituição (...)ao defender direitos que, porque pertencentes a toda a sociedade, não podem ser titularizados na pessoa de um sujeito determinado, o MP nada mais faz do que a

sua “tradição” de “*proteção aos fracos*” e “*guardião da sociedade*”<sup>10</sup>; o contexto de alteração do padrão conflituosidade e de eclosão de movimentos sociais que objetivavam *tornar efetivos os interesses sociais previstos constitucionalmente e ampliar o acesso à justiça*<sup>11</sup>; bem como a edição gradativa de legislação reconhecendo os direitos coletivos e

---

defesa de interesses gerais da sociedade, tarefa que historicamente exerce na titularidade da ação penal e na defesa de interesses indisponíveis junto à jurisdição civil” SALLES, 1999, p. 34-35). Também: “A trajetória traçada historicamente pela Instituição habilitou-a à representação dos interesses sociais e dos valores democráticos. Nessa perspectiva, a constituição de 1988 consolidou o novo perfil político-institucional do Ministério Público (...)” GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 78. Também JATAHY, Carlos Roberto da Castro. 20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 44. Inclusive, Cátia Silva, após realizar pesquisa empírica com Promotores de Justiça de São Paulo, destaca a fala de diversos dos entrevistados, que categoriza como “promotores de fato”, no sentido de que auto-definiriam o “*seu papel na defesa de interesses metaindividuais como a nova “vocação” do Ministério Público. Vê-se como agente que deve revolver o problema social relacionado aos direitos metaindividuais e não apenas defende-los*” (SILVA, 2001, p. 138). MAZZILLI, 2016, p. 195-196.

<sup>10</sup> SILVA, 2017, p. 128. Sendo que tal atuação seria também consonante com a tendência do Direito Social em tutelar “grupos sociais considerados mais fracos e, por tal motivo, considerados pelo Direito Social como merecedores de proteção especial” (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.86). Ainda: MACEDO JÚNIOR, 2000, p. 332-333.

<sup>11</sup> “Mesmo antes da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o papel do Ministério Público brasileiro já vinha sendo reforçado, com a tendência mundial no sentido de se buscar um acesso efetivo dos cidadãos à Justiça” (SILVA, Dicken William Lemes. Litígio estratégico de interesse público e Ministério Público: reflexões sobre a natureza instrumental da independência funcional. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, n. 7, 2013, p. 78). Como destacado, o reclamo pela garantia de direitos mínimos e a necessidade de que interesses sociais que extrapolavam a lógica individual e privada, originados da preponderância de uma sociedade complexa e massificada, fossem tutelados, reforçariam a necessidade de estruturação de um ente que, munido de determinadas prerrogativas e ferramentas, atuasse em prol do acesso à justiça e que tivesse como foco o controle de outras instituições públicas, bem como a defesa da sociedade ou de objetivos sociais amplos (SILVA, 2017, p. 128). Sobre o novo perfil voltado à tutela de interesses metaindividuais e a conferência de instrumentos ao Ministério Público cf. MAZZILLI, 2010, p. 1; SILVA, op. cit. p.79 e JATAHY, 2016, p. 46. Ainda: “A medida que o direito deixa de se colocar como simples mediador e protetor de autonomias privadas para incorporar objetivos sociais muito mais amplos, passando o Estado a desempenhar papel de regulação das atividades econômicas e sociais, as funções do MP também passam a ser colocadas de maneira diversa. Se sob uma perspectiva tradicional cabia ao MP suprir vícios e lacunas da autonomia privada, suplementando a falta de iniciativa individual em determinada área de interesses, isso hoje não mais é suficiente. Presentemente, objetivos muito mais amplos são colocados sob sua tutela, cabendo-lhe responder por interesses de muito maior relevância e repercussão na sociedade” (SALLES, 1999, p. 40-41).

as atribuições do Parquet para a sua tutela<sup>12</sup>, incluindo as previsões contidas na Constituição Federal de 1988<sup>13</sup>.

As falas dos Entrevistados refletem, em certa medida, os aludidos vetores de estruturação institucional do Parquet Paulista e dão indícios de seus potenciais reflexos sobre a fruição de vantagens pelo Ministério Público de São Paulo na tutela dos interesses sociais.

Mostrou-se presente na concepção dos membros Entrevistados, o entendimento de que o papel do Ministério Público de São Paulo na tutela dos interesses sociais seria o de “promover a aplicação ou a execução dos direitos previstos constitucionalmente<sup>14</sup>”; de “defender a sociedade e ser uma voz dela<sup>15</sup>”, inclusive em virtude da sua fraqueza e

---

<sup>12</sup> Sobre o rompimento da tradição individualista, a concessão de ferramentas para o *enforcement* e a ampliação do acesso à justiça pela Lei de Ação Civil Pública cf. MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 106-107. Cf. também SALLES, 1999 p. 33-34 e ele também complementa sustentando que “(...) os interesses protegidos pela lei 7347/85 tem natureza essencialmente transindividual quer porque digam respeito a um número indeterminado e em tese indeterminável de pessoas quer porque digam respeito a uma coletividade determinada. Dessa forma, tais interesses, cuja guarda é colocada aos cuidados do Ministério Público, têm um conteúdo eminentemente social e sua preservação diz respeito ao conjunto da sociedade”. (Ibid., p. 34-35). Além disso, a doutrina destaca que a referida Lei “inaugurou uma nova fase do direito brasileiro e deu novo horizonte para a atuação do Ministério Público na área cível, com a criação de um canal para o tratamento judicial das grandes questões do direito de massas, dos novos conflitos sociais coletivos de caráter notadamente urbanos.” (MACEDO JÚNIOR, 2000 p. 331.)

<sup>13</sup> “De fato, sua atuação o vincula primordialmente a função de órgão agente, privilegiada pelo manejo dos poderes instrumentos previstos na Constituição, onde se destacam o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública (art. 129, III). Este perfil está diretamente relacionado à implementação dos princípios e valores insertos no texto constitucional, sendo o Ministério Público o defensor direto dos interesses de relevância social” (JATAHY, 2016, p. 44).

<sup>14</sup> 02, ENTREVISTADO. **Gravação 02**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.), 05, ENTREVISTADO. **Gravação 05**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.), 07, ENTREVISTADO. **Gravação 07**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (63 min.) e 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.). De acordo com Arantes (2002, p. 304-305), os membros do Ministério Público teriam recebido a posição de legitimados para a tutela dos interesses sociais a partir do discurso de que seriam históricos “guardiões das promessas não cumpridas pela democracia”, capazes de transformar “direitos formais em direitos efetivos”, o que se atrela com a crítica por eles tecida em torno da falha do Poder Executivo e da incapacidade da sociedade em tutelar os seus interesses, reputados como indisponíveis ou dotados de relevância social.

<sup>15</sup> ENTREVISTADO 10, 2018.

incapacidade de organização<sup>16</sup>, de servir como um “fiscal da lei<sup>17</sup>” e “*ombudsman*”<sup>18</sup>, bem como de exercer a tutela de direitos que são detidos por terceiros<sup>19</sup> ou de direitos indisponíveis<sup>20</sup>, a partir do que seria o seu “papel desenhado na Constituição<sup>21</sup>”.

Ainda foram indicados os papéis de fiscalizar ou acompanhar as políticas públicas que são implantadas pelo Poder Público e “garantir que a operacionalização dessas Políticas Públicas atinja os objetivos sociais postos” (ENTREVISTADO 05, ENTREVISTADO 17 e ENTREVISTADO 09), assim como “modificar o comportamento” social<sup>22</sup>.

A concepção de o Ministério Público servir como um instrumento para viabilizar a tutela de interesses da sociedade, ser o seu defensor e trazer efetividade a normas em seu benefício, também se alinha com a ideia que perpassa o conceito geral de reorganização das partes, apontada por Galanter, eis que indica a estruturação de uma unidade (no caso, uma instituição), para servir, ela mesma, como um litigante habitual, ou como um ente que tenha como objetivo tutelar e promover interesses sub-representados, reduzindo os conflitos a

---

<sup>16</sup> “Olha, o MP brasileiro é muito original nesse particular, porque normalmente nos outros países a tutela coletiva é muito restrita para a instituição do MP, fica mais a cargo da sociedade civil mesmo, as associações públicas, coletivas, etc. Nós temos essa peculiaridade, que eu acho que é uma virtude, mas ao mesmo tempo demonstra fraqueza de mobilidade da nossa sociedade civil. Então houve necessidade de se colocar na Constituição Federal muitas atribuições ao MP porque a sociedade civil não é capaz de se organizar e tutelar. 15, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (64 min.) Já outro entrevistado aponta que “essa seria a atuação mais importante do MP, além de obviamente a esfera criminal, que só o MP faz” 06, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (84 min.).

<sup>17</sup> Apontado por ENTREVISTADO 10, 2018: “verificar se os primados constitucionais estão sendo cumpridos”. Ainda, segundo Arantes (2002), a tônica do Ministério Público como defensor da sociedade [“(ii)” e “(v)”] e fiscal da lei [“(iii)”] marcou todo o período da sua evolução até a superveniência do regime democrático, tornando-se a constante a partir da assunção do papel da tutela dos interesses sociais [“(ii)”].

<sup>18</sup> 11, ENTREVISTADO. **Gravação 11**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.). Já o papel de “*ombudsman*” aparece mencionado por Arantes (2002) ao longo das disputas institucionais para afastar-se a adoção do modelo tradicional sueco no Brasil, manifestando-se o Parquet no sentido de que seria o melhor titular de tal papel. Para tanto, sustentou o histórico e *know-how* de atuação na tutela do interesse público e da fiscalização da Administração, diferenciando-se do modelo tradicional com a priorização da resolução dos temas pela via judicial, em detrimento da resolução na esfera administrativa. Ainda, de acordo com Arantes, o Parquet se dizia mais qualificado para tal exercício em virtude do seu grau de institucionalização, da sua aparente neutralidade política, da capacidade de fazer cumprir as suas requisições e sentenças, bem como da dispersão da sua presença territorial.

<sup>19</sup> 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.).

<sup>20</sup> Que se soma ao exercício do seu papel constitucional. (16, ENTREVISTADO. **Gravação 15**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (42 min.).

<sup>21</sup> 08, ENTREVISTADO. **Gravação 08**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (23 min.) e 13, ENTREVISTADO. **Gravação 13**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.).

<sup>22</sup> 01, ENTREVISTADO. **Gravação 01**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.). Mais uma vez o Poder Executivo aparece na fala dos membros como um dos potenciais entes violadores dos direitos coletivos tutelados pelo Ministério Público. Segundo Arantes, o Parquet teria histórico em exercer o papel na fiscalização do Poder Público, dele se distanciando em prol do seu direcionamento para a tutela da sociedade (muitas vezes em contraposição ao Estado (ARANTES, 2002).

tamanhos manejáveis, dispersando riscos, agregando causas demasiado reduzidas, bem como auferindo outras vantagens dessa posição. A fala em torno da fraqueza e da incapacidade da sociedade de se organizar para promover a tutela dos seus interesses, além de se alinhar com o quanto colocado por Arantes, contribui para a noção de fortalecimento da representação de interesses tendencialmente sub-representados.

Essa unidade, entre outras diversas possíveis vantagens que serão exploradas ao longo do trabalho, poderia, ainda, contribuir para que “boas regras sejam implementadas”, o que não se distancia da lógica de o Parquet se voltar a tornar efetivos direitos previstos constitucionalmente, aspecto mencionado como o seu papel, tanto pela doutrina, quanto pelos Entrevistados.

Ou seja, o conceito que subjaz a ideia de reorganização das partes de Galanter é refletido, em certa medida, no conceito atribuído por alguns membros do Ministério Público de São Paulo sobre qual seja o seu papel relativamente aos interesses sociais.

Por sua vez, ao conceituarem se o Parquet Paulista desempenharia bem ou não o referido papel, bem como ao enumerarem as razões pelas quais o Ministério Público de São Paulo se qualificaria para exercê-lo, os Entrevistados indicaram possíveis condicionantes ao desenvolvimento de uma atuação estratégica.

Muito embora tais aspectos serão pormenorizados nos próximos capítulos, para ilustrar tal cenário, houve quem declarasse que o papel não seria bem desempenhado pelo Ministério Público de São Paulo, tendo elencado como razões desse entendimento: (i) a falta de adequação do Parquet Paulista para que atue nessa seara (Entrevistado 01 e Entrevistado 17<sup>23</sup>) – o que consiste em um dos questionamentos macro da pesquisa -; (ii) a existência de falhas institucionais, a exemplo da impossibilidade de seleção dos casos que serão atendidos pelo Parquet (Entrevistado 03 – o que será tratado no capítulo 4.5.1, eis que afeito à noção de atuação seletiva de Galanter) -, da dificuldade em se produzir informações (Entrevistado 04 – o que potencialmente impacta a atuação preventiva e informada dos membros) -, bem como da vinculação do Parquet com o Poder Executivo, para a escolha de sua chefia Entrevistado 04 – o que poderia criar divergências de interesses entre representantes e representados<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> ENTREVISTADO 17, 2018, também menciona que um problema é a própria insuficiência estrutural do Parquet para fazer uma avaliação sobre a qualidade da tutela desenvolvida para os interesses sociais (desconhecimento do que os números representam qualitativamente), sendo que nessa área seria relevante trabalhar com a ideia de “progressividade”.

<sup>24</sup> Houve ainda uma fala que atribuiu ao desempenho negativo dessas atividades a ideia ampla de que a democracia brasileira teria vicissitudes, o que fragilizaria a sociedade e o Ministério Público. O

Já entre os Entrevistados que entendem que a função é bem desempenhada pela instituição, destacam-se o Entrevistado 10, Entrevistado 14, Entrevistado 16 e Entrevistado 08, sendo que parcela deles não afasta a existência de espaço para aprimoramento das suas atividades, como o Entrevistado 07, Entrevistado 11, Entrevistado 12, Entrevistado 13, Entrevistado 09<sup>25</sup> e Entrevistado 06.

Ou seja, diversas das percepções acerca do papel do Ministério Público de São Paulo na tutela dos interesses sociais forneceram subsídios ao exame do auferimento de vantagens estratégicas pelo Parquet Paulista, tanto no que diz respeito à sua estruturação para viabilizar a tutela de interesses tendencialmente sub-representados, quanto em outras questões, a exemplo do desenvolvimento de uma atuação seletiva, preventiva e informada, que serão melhor examinadas nos próximos capítulos.

O mesmo se verificou com as Entrevistas fornecidas sobre os atributos que qualificariam o Ministério Público de São Paulo para desempenhar o papel de tutor dos interesses sociais. A esse respeito, ao menos 6 (seis) diferentes eixos de posicionamentos foram apresentados pelos Entrevistados:

a) **Desempenho de um papel mais “profissional e neutro”, “distante dos fatos” ou pautada pela busca da justiça**<sup>26</sup>: esse aspecto será abordado nos capítulos 4.5 e 4.10, eis que poderia consistir, na linha traçada por Galanter, em uma vantagem nutrida pelo Ministério Público, passível de exarar maior confiança aos agentes institucionais, bem como

---

ENTREVISTADO 05, 2018, indica que o papel não seria bem desempenhado porque “a fragilidade da democracia brasileira acabou impedindo que o próprio MP se fortalecesse e, (...) não sei até que ponto a própria fragilidade do MP também acabou contribuindo para a fragilidade da democracia brasileira”, não tendo conseguido consolidar a democracia, conforme estabelecido constitucionalmente.

<sup>25</sup> “MP desempenha muito bem esse papel, é claro que nunca vai desempenhar como a sociedade gostaria. A gente tem limitações, mas o que a gente faz a gente faz bem. Agora, como falei, nessa fase de acomodação, depois dessa mudança do paradigma tecnológico onde a gente se vê a todo momento bombardeado com n demandas, é claro que ao deixar de atender algumas na percepção do cidadão pode ser que a nossa atuação não seja a mais adequada, mas quando a gente tá do lado de cá vendo a nossa estrutura, o que a gente tem a disposição e o que a gente faz, eu posso dizer que a gente faz um trabalho bem feito”. (09, ENTREVISTADO. **Gravação 09**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (36 min.)

<sup>26</sup> De acordo com o ENTREVISTADO 06, 2018, o Ministério Público não estaria vinculado à defesa de posições institucionais pré-estabelecidas que poderiam ser objeto de discordância do membro ou, de certa forma, dissonante com uma situação de tutela de direito: “O MP consegue em algumas situações falar “para isso que parece não é justo de verdade”. Em outras circunstâncias, as outras entidades têm que agir porque simplesmente tem que agir, sem fazer esse juízo. Então por exemplo às vezes um Procurador do Estado vai entrar com uma ação que ele, como pessoa, entende ridícula e absurda, mas como a instituição entende que aquilo tem que ser feito ele vai entrar, ele vai cobrar aquele negócio ridículo, ele sabe que ele vai perder e ele faz porque tem que fazer, ponto. No MP não, a atuação do MP é toda permeada de verdade por essa busca por justiça, então eu acho que isso faz com que seja uma atuação, uma entrega mais verdade coma sociedade”. No mesmo sentido, o ENTREVISTADO 15 destaca que “a perspectiva na nossa proteção jurídica é mais abrangente e por isso que tem o princípio da independência funcional, mas a independência funcional vinculada à ordem jurídica. (...) hoje a instituição sem nenhuma amarra, nós não estamos vinculados a nada”.

a sua proximidade e confiança pela sociedade, substituída (Entrevistado 02 e Entrevistado 12);

b) **Preponderância do Ministério Público na tutela dos direitos coletivos, em contraposição à insuficiência da atuação dos colegitimados**: tal entendimento pode denotar vantagens que estariam atreladas a uma atuação estratégica, como a estruturação ou mobilização permanente dos membros para a defesa dos interesses coletivos, o seu grau de institucionalização, a existência de mecanismos para trabalhar a resolução de litígios e a presença de requisitos objetivos na lei para a sua legitimidade ativa. (Entrevistado 02, Entrevistado 05, Entrevistado 12, Entrevistado 14, Entrevistado 7, Entrevistado 03, Entrevistado 13, Entrevistado 01, Entrevistado 11 e Entrevistado 10). A questão será novamente abordada ao longo do trabalho, a exemplo dos capítulos 4.5 e 4.10;

c) **Detenção de poderes específicos, notadamente quanto ao ferramental, previsão constitucional de atuação ou à legitimação, não nutridos por outros legitimados**: como será tratado no capítulo 4.10, a detenção de ferramentas que facilitem a obtenção de informações e a resolução de conflitos, no sentido preponderante dos interesses defendidos pelo Ministério Público, pode consistir em vantagens processuais e extraprocessuais do Parquet Paulista como litigante habitual, comparativamente à parte contrária de sua atuação. (Entrevistado 05, Entrevistado 12, Entrevistado 17, Entrevistado 14, Entrevistado 03, Entrevistado 9 e Entrevistado 06, Entrevistado 15);

d) **Corpo de pessoas bastante qualificado juridicamente**: a capacitação e qualificação técnica dos membros do Parquet consiste em uma das características que podem qualificá-lo como litigante habitual, como destacado por Galanter (capítulo 4.2). (Entrevistado 11, Entrevistado 14, Entrevistado 9<sup>27</sup> e Entrevistado 17);

e) **Instituição preparada/estruturada para essa função, historicamente vocacionada para isso** como apontado pelo Entrevistado 11<sup>28</sup>, Entrevistado 10,

---

<sup>27</sup> “Seus membros são pessoas com expertise passam num concurso muito difícil, estudam com profundidade”.

<sup>28</sup> “Exatamente a história do MP, se a gente pegar por exemplo na área criminal que é a área de concentração mais importante no mundo inteiro, o MP é um defensor dos interesses da sociedade no Processo Penal, assim ele também se qualifica pra defender a sociedade em inúmeros outros segmentos como, por exemplo, a área de família. Também historicamente o MP tinha a área de incapazes e órfãos, isso nem é do meu tempo, vamos

Entrevistado 12<sup>29</sup>, Entrevistado 14, Entrevistado 9. Para o ENTREVISTADO 03, 2018, “o MP é, por natureza, o representante da sociedade”, cujo papel não seria comum em outras legislações. Já para o ENTREVISTADO 06, 2018: “os promotores no geral são bem vocacionados, são muito apaixonados e o ENTREVISTADO 17, 2018, aponta que alguns colegitimados teriam maior dificuldade de estrutura e mobilização.

A esse respeito, Arantes destaca, em algumas passagens do seu texto (2002), falas de membros do Ministério Público que veiculavam o histórico, a vocação, a tradição ou o exercício pretérito de funções ou de ferramentas atreladas ao interesse público, pela instituição, como justificativas utilizadas para fundamentar a outorga da legitimidade ativa na tutela dos interesses sociais. A reafirmação do seu papel como “tutor dos interesses indisponíveis” e o desenvolvimento do binômio incapacidade/indisponibilidade, como apontado pelo autor, foram constantes no histórico do Parquet e acompanharam o desenvolvimento normativo dos direitos coletivos e a criação das ferramentas para a sua tutela.

Como mencionado acima, essa questão também foi retratada na doutrina do Ministério Público, que destaca a noção e a preocupação da instituição em se valer do argumento do histórico do Promotor de Justiça como defensor do povo, ou ente vocacionado/com aptidão para tanto, para que a sua legitimidade seja reconhecida.

Tal ponto permite ainda questionar se a estrutura do Ministério Público de São Paulo atende, de fato, às necessidades da tutela coletiva ou se o Parquet limitou-se a entender que o seu formato, por decorrer de um histórico na defesa de interesses da sociedade, seria suficiente a amparar a complexidade dos direitos coletivos e do sistema de justiça existentes no cenário pós Constituição de 1988. O questionamento em torno da existência de um potencial obstáculo estrutural macro para a atuação estratégica do Parquet, nesse contexto, perpassa a própria justificativa do trabalho.

f) **Desinteresse dos demais legitimados para tutelar determinadas questões**

Apontado por Entrevistado 14 e Entrevistado 13. A colocação parece se alinhar com a ideia de neutralidade e da função tutelar do Ministério Público apontadas anteriormente, bem

---

combinar, mas o que eu quero argumentar é que isso já vem antigo, o MP atuando em favor do interesse público que muitas vezes é representado pelo crédito na falência, pela infância, na área criminal então porque não ele não pode fazer isso na área de Meio Ambiente e Consumidor, Infância, Patrimônio Público, é lógico que pode, ele tem absoluta qualificação pra isso” (ENTREVISTADO 11, 2018)

<sup>29</sup> “Então há um enfoque, sim, forte do MP nessa atuação de interesses sociais já há muito tempo, nós não perdemos esse foco não, a gente não pode perder”. (ENTREVISTADO 12, 2018)

como da sub-representação dos interesses coletivos em decorrência de serem demasiado reduzidos em face aos custos ou fruição de eventual reparação, que fomenta uma das possíveis formas de reorganização das partes indicada por Galanter, para o desenvolvimento de uma atuação estratégica (capítulos 4.5 e 4.10).

#### **4.2. RECURSOS HUMANOS: EXPERTISE, ESPECIALIZAÇÃO E CAPACIDADE DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS JURÍDICOS**

A detenção de conhecimento técnico, expertise, especialização e capacidade de mobilização de recursos jurídicos são tidos por Galanter como atributos passíveis de conferir vantagens aos litigantes habituais. O emprego da expertise e o recebimento de serviços jurídicos de qualidade, inclusive, são enumerados pelo autor ao tratar da reorganização das partes, sugerida como forma de conferir vantagens estratégicas àqueles que “não têm”.

Esses fatores foram analisados neste trabalho especialmente sob a perspectiva da *qualificação técnica dos membros ingressantes* no Ministério Público de São Paulo, bem como da *movimentação* desses membros *na carreira*, que se entendeu poderia ser permeada por certos aspectos que sirvam como condicionantes à forma pela qual os atributos técnicos dos integrantes do Parquet Paulista são mobilizados, se de modo tendencialmente estratégico, segundo a tipologia de Galanter, ou não.

**Os membros ingressantes no Parquet.** As Promotorias e Procuradorias de Justiça do Ministério Público de São Paulo são integradas por Promotores e Procuradores selecionados, no início de suas carreiras, por concurso público. A seleção dos profissionais por meio dos concursos públicos, de difícil êxito e que tendem a demandar formação jurídica em boas faculdades e dedicação nos estudos ao longo de anos<sup>30</sup> conduz à percepção de alguns membros do Ministério Público de que os seus quadros são preenchidos por bons

---

<sup>30</sup> Ao indagar sobre o perfil dos ingressantes na carreira (especialmente se elitista/homogêneo), a pesquisa do CONECTAS aponta ter entrevistado membros do Parquet que nutririam a percepção de que a seleção por concurso público tenderia a selecionar os candidatos que passaram por ensino de maior qualidade e que possuem muitas vezes condições econômicas de estudar ou se preparar por longos anos para ingressar nos quadros do Ministério Público (CONNECTAS. **Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>. Acesso em: 30 nov. 2017, p. 8 e 10)

profissionais, com qualidade técnica para o exercício das suas funções, entre elas, aquelas afeitas à tutela dos interesses sociais<sup>31</sup>. Inclusive, a detenção de um corpo de pessoas qualificado juridicamente foi um dos fatores indicados por Entrevistados que qualificaria o Ministério Público de São Paulo para atuar na tutela dos interesses sociais<sup>32</sup>

Nessa linha, a concepção de Galanter de que os litigantes habituais estariam associados ao desenvolvimento de uma litigância por profissionais qualificados, com conhecimento dogmático-jurídico suficiente para “navegar no sistema processual”, poderia ser identificada no formato de ingresso dos Promotores de Justiça no Ministério Público de São Paulo.

Em contrapartida, não se pode descuidar da forma pela qual os recursos ou o conhecimento técnico são efetivamente mobilizados pelos Promotores e Procuradores de Justiça para se refletir sobre as vantagens potencialmente desfrutadas pelo litigante habitual nessa seara.

De acordo com a tipologia de Galanter, a atuação estratégica desenvolvida pelos litigantes habituais é integrada não apenas pela qualidade técnica desfrutada pelos advogados que os representam, mas também pela a capacidade que tais profissionais têm para *mobilizar* e *articular* essas habilidades, expertises ou recursos técnicos, em prol de atividades reputadas como estratégicas, a exemplo da seleção e penetração de normas, reunião de informações sobre o litígio, navegação do sistema processual, seleção e disparo de determinados casos, o fornecimento de serviços de forma contínua, global, preventiva, entre outros fatores que podem influir na qualidade dos serviços prestados.

Nesse contexto, para além de eventuais críticas tecidas sobre os critérios utilizados na seleção de pessoal para ingresso na instituição – os quais, por exemplo, poderiam resultar na seleção de candidatos recém-formados e com pouca experiência profissional, atraídos por prestígio, bons salários e os benefícios de uma carreira pública, além de mais inclinados a se

---

<sup>31</sup> Para ilustrar tal posicionamento, confira-se percepção nutrida por membro do Ministério Público, em excerto doutrinário: “conferiu a lei uma estrutura de *enforcement* eficaz e poderosa na medida e que está organizado em todo o território nacional e conta com um quadro de profissionais bastante qualificado e especializado para os padrões nacionais” (MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 106-107).

<sup>32</sup>11, ENTREVISTADO. **Gravação 11**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.), 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.), 09, ENTREVISTADO. **Gravação 09**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (36 min.) e 17, ENTREVISTADO. **Gravação 16**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (56 min.).

conformar com a instituição, em detrimento de adotar postura de pioneirismo e inovação<sup>33</sup> -, foram identificados potenciais condicionantes do “modo de agir”<sup>34</sup> dos membros do

<sup>33</sup> Nesse sentido, o relatório elaborado pelo CONECTAS destacou a percepção de membros do Parquet entrevistados acerca da existência de candidatos, apelidados de “concurseiros”, que buscariam estabilidade e boa remuneração, sendo mais vulneráveis a “jogos de poder” dentro da instituição, para obter benefícios ou progredir na carreira (CONNECTAS, 2017, p. 11). Além disso, aponta percepções críticas sobre o formato das provas de seleção, que favoreceriam um perfil mais “técnico” em detrimento de “vocado” (Ibid., p. 13-14). Já a doutrina: “*in Brazil, aspiring prosecutors are selected through several rounds of written and oral examinations. Throughout this process, candidates are assessed not only for their detailed knowledge of Brazilian law, but also for their aptitude for the job. In theory, examiners could value characteristics such as public mindedness, creativity, social consciousness, street wisdom, and the ability to work well with others. However, my interviews revealed that examiners mostly care whether candidates dress and behave conservatively, hide political affiliations, demonstrate unwavering respect for authority and “lawyerly values” such as addressing examiners with the proper formalities and honorific titles, have flawless Portuguese, and pronounce Latin legal jargon with utmost accuracy. In short, candidates are admitted based on their disposition to conform, not trailblaze*” (COSLOVSKY, Salo Vinocur. Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: The organizational basis of regulatory responsiveness. **Regulation & Governance**, v. 5, n.1, pp. 70–89, mar.2011, p. 76).

<sup>34</sup> Além daqueles ilustrados no corpo do texto, que foram objeto de investigação mais aprofundada e completa de exame de dados, a pesquisa acabou por identificar uma gama de potenciais condicionantes da atuação dos membros, como um todo. Como exemplo, no âmbito do Ministério Público de São Paulo, a pesquisadora Silva aponta uma série de elementos que contribuem para a formação dos membros e a sua integração à carreira. A pesquisadora destaca, assim, que o concurso de ingresso, os cursos realizados, as atividades e avaliações às quais os novos integrantes são submetidos contribuem para integrá-los à Instituição, “ao inicia-los no repertório e na linguagem inerentes à carreira” (SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, p. 127-44, fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017, p.130). O regimento sobre o objeto de avaliação pode ser ilustrado com o Ato Normativo 510-PGJ-CGMP 2007 (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo Nº 510/2007-PGJ-CPJ-CGMP. Regulamenta o estágio probatório dos membros do Ministério Público. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 13 jul. 2007. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/510.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/510.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017), bem assim com o papel da Corregedoria, que será objeto de investigação mais detido no capítulo 4.7.9. No que diz respeito à capacitação e gestão de pessoas (e à expertise, experiência e organização do litigante, afeitas a Galanter), a análise da doutrina do Ministério Público (cf. JATAHY, Carlos Roberto da Castro. 20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 49 e ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 105) e as suas normas internas evidenciam a existência de, ao menos, preocupação institucional em se passar formação, multidisciplinar, de modo apto a desenvolver atividades com racionalidade e eficiência, mediar conflitos, com visão ampla da realidade social, com qualificação acadêmica, de modo a valorizar conhecimentos, competências e habilidades, estimulando-se a criatividade e inovação, gestão de trabalho, além do desenvolvimento de serviços de qualidade (especialmente BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Perfil do acesso à justiça nos juizados especiais cíveis**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2015, BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 146/16. Dispõe sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de Membros e servidores do Ministério Público. Cria no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 6 jul. 2016. Seção 1. Disponível em:

Parquet Paulista e da referida capacidade de mobilização de recursos jurídicos, incidentes ao longo da *trajetória*<sup>35</sup> dos membros na carreira, como se verá abaixo.

**Movimentação na carreira.** Uma das formas de ilustrar a capacidade de atuar do Ministério Público de São Paulo, de modo a mobilizar a *expertise* e a *especialização* dos seus membros – que consistiriam em vantagens potenciais do litigante-, é através da análise do formato e dos critérios estabelecidos para a ocupação dos cargos pelos profissionais na carreira.

Sobre esse aspecto, de acordo com os dados coletados, é possível cogitar que os profissionais do Ministério Público de São Paulo sejam alocados em seus cargos a partir de

---

[https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view\\_caderno?p\\_id=937#page=5](https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view_caderno?p_id=937#page=5). Acesso em: 6 nov. 2017, PLANO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO 2017/2023. Disponível em: < [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/Planejamento\\_Estrategico](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Planejamento_Estrategico) > e BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo Nº 1.068/2018-PGJ-CPJ-CGMP. Dispõe sobre a Política de Gestão de Pessoas do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 2 mar. 2018. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/1068.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/1068.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2018).

<sup>35</sup> Com relação à trajetória, os **primeiros anos de atuação dos Promotores de Justiça** foram apontados em algumas falas dos Entrevistados e por pesquisas como sendo particularmente relevantes ao estabelecimento de um formato de atuação e postura dos membros. Tais atributos decorrem especialmente (i) da falta de estabilidade dos primeiros anos da carreira; (ii) da pouca experiência e da conseqüente influência dos órgãos de orientação sobre esses Promotores (especialmente a Corregedoria); (iii) do tendente exercício de atribuições cumuladas e não especializadas, com maior volume de trabalho; (iv) da natureza e qualidade dos cursos de formação. A respeito do regramento normativo do aludido período: BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 01/18. Dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro e estabelece outras diretrizes. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em:

< [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/minuta\\_da\\_recomendao\\_estgio\\_probatrio\\_com\\_numero.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/minuta_da_recomendao_estgio_probatrio_com_numero.pdf) >. Acesso em: 6 ago. 2018 e BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo Nº 604/2009-PGJ. Regulamenta o Curso de Adaptação e Vitaliciamento dos Promotores de Justiça em Estágio Probatório e dá outras providências. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 19 ago. 2009. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/604.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/604.pdf) >. Acesso em: 15 nov. 2017. Para ilustrar tal posicionamento, Coslovsky esclarece que, no âmbito do Ministério Público de São Paulo, antes de serem encaminhados ao primeiro local de trabalho, os Promotores de Justiça passam por um intensivo de orientação inicial das atividades da carreira, cuja diretriz principal, em detrimento de “seja corajoso” e “seja criativo” seria “não crie problemas desnecessários para vocês” e “não faça nada que poderia arriscar a reputação estelar da instituição que vocês acabaram de integrar”, sendo, na visão do pesquisador, em suma, “sejam cautelosos” (COSLOVSKY, Salo Vinocur. Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: The organizational basis of regulatory responsiveness. **Regulation & Governance**, v. 5, n.1, pp. 70–89, mar.2011, p. 77). A pesquisa do CONECTAS igualmente ilustra potenciais fatores que influem no formato de atuação dos membros, a exemplo dos caracteres excessivamente dogmáticos ou casuísticos dos cursos, o distanciamento dos ensinamentos da realidade da atuação e potencial viés político dos professores (CONNECTAS. **Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>. Acesso em: 30 nov. 2017, p. 22-23), o que poderia impactar a capacitação dos membros para o desenvolvimento de uma atuação estratégica.

critérios que tendem a desestimular uma atuação estratégica, especialmente ao se considerar (i) a ocupação de cargos com atribuições cumulativas, em grande parcela das Promotorias de São Paulo e (ii) os critérios estabelecidos para a ocupação de cargos ao longo da carreira.

De acordo com a normativa do Ministério Público de São Paulo, tanto as Promotorias de Justiça<sup>36</sup> quanto os cargos ocupados pelos Promotores, podem ser especializados, criminais, cíveis, cumulativos ou gerais (LC 734/93, art. 47, inc. I, §§3º, 5º e 6º, art. 47, inc. III<sup>37</sup>, art. 294, §6º, 296, §1º e 297<sup>38</sup>).

Como órgãos de administração do Ministério Público de São Paulo, as Promotorias são integradas por um ou mais Promotores de Justiça, encarregados do exercício das funções institucionais atribuídas ao Parquet. Com exceção do cargo de Promotor de Justiça Substituto, no qual é feita a investidura inicial no Ministério Público Paulista<sup>39</sup>, os cargos do Ministério Público são ainda classificados em três entrâncias, a inicial, intermediária e final (LC 981/05, art. 1º).

Para cada um dos cargos e em conformidade com a entrância, há a previsão de uma série de *atribuições* do Promotor de Justiça designado para ocupá-lo. As atribuições e

---

<sup>36</sup> Na Comarca da Capital do Estado de São Paulo, as Promotorias são divididas em matérias (Tribunal do Júri, Consumidor, Direitos Humanos, Enfrentamento à Violência Doméstica, Execuções Criminais, Falências, Família, Habitação e Urbanismo, Infância e Juventude, Juizado Especial Criminal, Mandados de Segurança, Meio Ambiente, Militar, Patrimônio Público e Social, Cível, Criminal, Registros Públicos, Repressão à Sonegação Fiscal, Unidades Prisionais, “Cargos Numerados”) e locais (Butantã, Ipiranga, Itaquera, Jabaquara, Lapa, Nossa Senhora do Ó, Parelheiros, Penha de França, Perus, Pinheiros, Santana, Santo Amaro, São Miguel Paulista, Tatuapé e Vila Prudente).

<sup>37</sup> A Lei Complementar ainda esclarece: art. 47 § 3º - Consideram-se: I - Promotorias Especializadas, aquelas cujos cargos que as integram têm suas funções definidas pela espécie de infração penal, pela natureza da relação jurídica de direito civil ou pela competência de determinado órgão jurisdicional, fixada exclusivamente em razão da matéria; (...) IV - Promotorias Cumulativas ou Gerais, aquelas cujos cargos que as integram têm, simultaneamente, as funções daqueles que compõem as Promotorias Criminais e Cíveis.

<sup>38</sup> Os referidos cargos especializados, segundo a Lei Complementar, abrangem o exercício das funções judiciais e extrajudiciais nas áreas de Falências, Acidentes do Trabalho, Família, Infância e Juventude, Registros Públicos, Meio Ambiente, consumidor, Mandados de Segurança, Patrimônio Público e Social, Habitação e Urbanismo, Execuções Criminais, Tribunal do Júri, Justiça Militar, Direitos Humanos, Repressão à Sonegação Fiscal, Combate à Violência Doméstica e Saúde Pública (art. 295). As Promotorias de Justiça Regionais também poderão ter as suas atribuições especializadas fixadas, por ato do Procurador-Geral de Justiça.

<sup>39</sup> Como mencionado, a Lei Complementar determina que a investidura inicial no Ministério Público Paulista se faz no cargo de “Promotor de Justiça Substituto” (art. 294, §1º), cuja atribuição consiste na substituição ou no auxílio de membro “mediante substituição automática ou por designação do Procuradoria-geral de Justiça, passando a exercer “as funções judiciais e extrajudiciais daquele que substitui ou auxilia” (art. 298).

funções de cada cargo são fixadas por ato interno, de elaboração do Órgão Especial do Colégio de Procuradores do Ministério Público de São Paulo<sup>40</sup>.

A leitura dos atos que estabelecem as atribuições aos cargos de Promotor de Justiça permite notar que as Promotorias de Justiça de São Paulo, respectivamente de entrância inicial, intermediária e final, apresentam variações relacionadas com o número de Promotores que atuam no local, o qual tende a ser gradativamente maior a depender de fatores como o tamanho da Comarca, o número de habitantes do local e o número de varas instaladas. Da mesma forma, a variação gradual das entrâncias, com a ampliação do número de Promotores, induz à maior especialização dos cargos e, portanto, das áreas de atuação de cada um dos Promotores de Justiça.

No início de suas carreiras, os Promotores de Justiça de São Paulo são usualmente alocados em Promotorias instaladas em Comarcas de menor porte, no interior do Estado, local em que costumam exercer atividades nas mais diversas áreas (atribuições cumulativas), por serem muitas vezes o único Promotor da região<sup>41</sup>. Ao longo da carreira, os Promotores

---

<sup>40</sup> O Ato Normativo 564/2008-PGJ-CPJ estabelece e padroniza as referidas atribuições, esclarecendo as premissas de tal organização, a exemplo do objetivo de se melhorar a eficiência das atividades, de tornar públicas as atribuições de todos os cargos, de se assegurar o cumprimento do princípio do promotor natural, o qual esclarece pressupor que “as atribuições dos Promotores de Justiça, aprovadas pelo Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, possam ser alteradas apenas em hipóteses excepcionais, conhecidas previamente pelos interessados” (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo Nº 564/2008-PGJ-CPJ. Estabelece e padroniza as atribuições dos Promotores de Justiça e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 19 dez. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/564.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/564.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2017). A fala do Entrevistado 05 elucida tal forma de organização (05, ENTREVISTADO. **Gravação 05.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.). Ainda, interessa observar a fala do Entrevistado 11, Entrevistado 12 e Entrevistado 10 a esse respeito (11, ENTREVISTADO. **Gravação 11.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.), 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.) e 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.).

<sup>41</sup> SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017, p. 131. De acordo com o anexo I do Ato Normativo 564/2008-PGJ-CPJ, aproximadamente um terço das Promotorias de Justiça de São Paulo são de entrância inicial, ocupadas por apenas um Promotor de Justiça. No que diz respeito à especialidade dos campos de atuação, a pesquisa elaborada pelo CESEC nos Ministérios Públicos Estaduais brasileiros aponta que cerca de 60% dos Promotores e Procuradores das capitais e regiões metropolitanas são dedicados a apenas uma linha de trabalho, *enquanto a parcela dos que atuam em duas ou três das áreas temáticas destacadas é muito maior nas comarcas do interior (82%) do que nas de regiões metropolitanas (18%)*” (LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>> . Acesso em: 09 fev. 2017, p. 58).

de Justiça tendem a passar por Promotorias instaladas em Comarcas de gradativa complexidade, desenvolvendo atividades cada vez mais especializadas<sup>42</sup>.

O exercício de **atribuições cumulativas**, em detrimento daquelas **especializadas**, foi apontado na pesquisa como potencial condicionante do desenvolvimento de uma atuação estratégica na tutela dos interesses coletivos especialmente em virtude *(i)* da potencialidade estratégica afeita à expertise/especialização; *(ii)* da redução do tempo passível de ser dedicado às questões coletivas, usualmente envoltas de complexidade e demandantes de mecanismos de atuação diferenciados.

A especialização e a expertise assumida pelos litigantes em determinada seara são vistas por alguns membros do Parquet como aspectos passíveis de conferir “efetividade” à atuação do Ministério Público<sup>43</sup>, além de estimular “*o debate, o estudo e o intercâmbio de informações, atividades que podem ser apoiadas por certos órgãos administrativos*”<sup>44</sup>. Como mencionado, a especialização, de acordo com Galanter, consiste em potencial

---

<sup>42</sup> De acordo com pesquisa elaborada pelo CESEC, o trânsito dos membros ao longo da carreira tenderia a conferir-lhes maior experiência e grau de especialização, tendo em vista a progressão para o trabalho em Comarcas gradativamente mais especializadas. Assim, a pesquisa que “entre linhas de atuação, idade e tempo de trabalho no MP. (...), quanto mais velhos e mais antigos no órgão (exceção feita aos poucos entrados antes de 1988), mais especializados tendem a ser os promotores e procuradores” (Ibid., p. 58). Em sentido similar, no âmbito do Ministério Público de São Paulo, a pesquisadora Cátia Silva destaca que ao longo da carreira abrangentes de cidades maiores, cujas Promotorias costumam contar com mais membros, os quais iniciam a sua atuação em áreas mais especializadas (SILVA, 2001, p.131).

<sup>43</sup> Nesse aspecto, a especialização dos órgãos de atuação é vista pela Recomendação 63/18 do CNMP a partir do papel do Ministério Público como garantia do acesso à justiça, do aprimoramento da sua atuação, “sendo a especialização de seus órgãos medida salutar à efetividade da atuação ministerial, destacando-se suas atividades de prevenção e mediação em conflitos coletivos” (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 63/18. Dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 26 jan. 2018. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-63.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017). De acordo com a pesquisa do CESEC, como contrapartida à maior efetividade das ações dos Promotores de Justiça nas Comarcas do interior, decorrente do contato mais próximo com a sociedade e conflitos locais, a maior especialização poderia consistir em critério com o qual se poderia contar para a atribuição de maior grau de eficácia às amplas atividades funcionais do Ministério Público. A despeito disso, a pesquisa aponta que tal conclusão não é atingida para todo o país, a partir dos dados levantados: “Mas aparentemente não é o que se verifica em todo o país, a julgar pelos dados levantados na pesquisa, que mostram não só uma enorme variação da disponibilidade relativa de promotores e procuradores entre as UFs, mas também a persistência de grandes lacunas de regulamentação específica sobre atuação do órgão em diversas áreas. Muitas promotorias especializadas existem “no papel”, mas não funcionam na prática ou funcionam precariamente. Ademais, a origem de classe, o olhar elitizado, a personalização dos estilos de trabalho e a tendência, induzida pela estruturação da carreira, a transformar “promotores de fatos” em “promotores de gabinete” parecem conspirar fortemente contra o amplo exercício dos poderes outorgados ao Ministério Público pela Constituição de 1988, especialmente no que toca à ampliação do acesso a direitos e ao aprofundamento da nossa democracia” (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p.63).

<sup>44</sup> SILVA, 2001, p.130.

vantagem do litigante habitual, que contaria com apoio técnico de qualidade, consistente e apto a superar eventuais barreiras ao desenvolvimento de uma litigância ou resolução do conflito de maneira exitosa, construída a partir das experiências pretéritas do litigante em determinada seara.

Em contrapartida, identificou-se posicionamento dos membros do Ministério Público, inclusive o de São Paulo, no sentido de que a sua atual forma de organização não atenderia a contento a complexidade das atividades do Parquet, especialmente por ser marcada pela cumulatividade e pelo generalismo, que dificultariam a organização do tempo para dedicação do membro a cada assunto e a especialização necessária para as tarefas de maior complexidade, afeitas aos interesses sociais<sup>45</sup>.

Há relatos que sugerem que a cumulação de atividades e consequente sobrecarga dos Promotores de Justiça nessas Comarcas, somadas com potencial inexperiência dos membros e reduzido contato com outros Promotores de Justiça, dificultaria pensar-se na condução macro, preventiva e baseada na expertise acumulada da tutela coletiva. Identificou-se, a esse respeito, posicionamento no sentido de que o trabalho desenvolvido pelo Ministério Público no âmbito dos direitos coletivos deveria ser realizado, de preferência, de ofício, “o que exige atuação planejada, com foco em metas, e pressupõe não apenas sensibilidade, mas experiência e especialização<sup>46</sup>”, e isso seria mais difícil de ser atingido por um órgão de execução com amplas atribuições.

O exercício de atribuições cumulativas, nesse contexto, poderia dificultar a dispensa de tempo, atenção e habilidade, para desenvolver-se uma atuação diferenciada, proativa, ampla e inovadora, em casos envolvendo litígios coletivos, especialmente naqueles passíveis de serem solucionados a partir da iniciativa do Promotor em promover uma série de articulações, sair do seu gabinete para compreender o litígio, obter informações – inclusive de natureza técnica –, dialogar com outras Promotorias para conferir uma atuação ampla e se valer de casos passados para se atingir determinado objetivo pretendido para o caso.

---

<sup>45</sup> BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros. Regionalização: paradigma para a estruturação espacial das atividades do ministério público no enfrentamento de seus desafios. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 264. Note-se, ainda, da fala de alguns Entrevistados, a relevância do que seria o apoio técnico (por exemplo, de engenharia) para que as questões coletivas sejam compreendidas e tuteladas – esse ponto amplia a percepção de diferenciação das atividades desenvolvidas pelo Parquet para que a tutela coletiva, tendencialmente mais complexa, seja tutelada.

<sup>46</sup> Ibid., p. 268.

Outra questão que, em termos estratégicos, ganha destaque nessa seara, é a dos critérios utilizados para se alocar o membro do Parquet Paulista para determinado cargo – e, portanto, para o exercício de determinadas atribuições.

A pesquisa constatou<sup>47</sup> que, muito embora haja previsão normativa para o Ministério Público de São Paulo de que a movimentação na carreira (promoção/remoção<sup>48</sup>), por concurso interno, seja feita a partir da aplicação alternada dos critérios de merecimento e antiguidade<sup>49</sup>, o critério de merecimento<sup>50</sup> não é efetivamente aplicado no Estado para a alocação dos membros por ser desprovido de elementos que permitissem torná-lo objetivo e padronizado<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Além disso, foram identificadas funções desempenhadas no Ministério Público de São Paulo em que o membro encarregado é escolhido pelo Procurador-Geral de Justiça, não sendo a sua fixação no cargo adstrita aos aludidos critérios. Um exemplo são os grupos de atuação especial, que serão tratados no capítulo 4.7.10. Em relato aponta-se a designação pelo Procurador Geral para casos de grupos de atuação especial, feita de maneira impessoal (17, ENTREVISTADO. **Gravação 16**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (56 min.). Já a pesquisa do CONECTAS, ao falar dos grupos, aponta que “também são ocupados por apoiadores compostos por promotores nomeados pelo Procurador-Geral. Seus integrantes passam a receber uma remuneração maior, além de um apoio financeiro para a sua atuação. Alguns entrevistados mencionaram o uso político desses grupos de atuação especial. Como esses grupos respondem diretamente ao Procurador-Geral, por meio de seus indicados aos cargos, haveria um potencial controle maior de seus procedimentos e investigações, e isso pode em alguns casos responder a interesses relacionados, por exemplo, ao governo do Estado” (CONNECTAS, 2017, p. 53).

<sup>48</sup> A movimentação na carreira entre as entrâncias e delas para o cargo de Procurador de Justiça poderá, de acordo com as normas de regência da carreira, se dar por promoção, medida voluntária (LC 734/93, art. 133), por remoção, consistente na movimentação da carreira para igual entrância, podendo ser voluntária, compulsória ou por permuta (LC 734/93, art. 136).

<sup>49</sup> De acordo com a Lei Complementar, a promoção e a remoção serão avaliadas e efetivadas a partir de um concurso interno, tão logo constatadas a existência de vaga, a necessidade e o interesse do serviço, conforme deliberação do Conselho Superior do Ministério Público (LC 734/93, art. 143). Havendo apenas uma vaga, prevê-se que a avaliação será realizada observando-se a alternância dos critérios de *merecimento* e *antiguidade* (LC 734/93, art. 143, inc. I), e, existindo mais de uma vaga simultânea, serão fixados os critérios de antiguidade e merecimento para cada caso (LC 734/93, art. 143, inc. II). Tais critérios constarão do edital a ser expedido, anunciando a possibilidade de inscrição dos candidatos, prevendo-se, ainda, o cargo correspondente à vaga a ser preenchida (LC 734/93, art. 144, parágrafo único)

<sup>50</sup> Na hipótese de promoção ou remoção por merecimento, há a previsão de que seja formada uma lista com os três candidatos mais votados pelo Conselho Superior, que não tenham sofrido, entre outras questões, pena disciplinar ou remoção compulsória no último ano (LC 734/93, art. 147). A norma também dispõe que o merecimento abrangerá a apuração da atuação do membro ao longo de toda a sua carreira, com a avaliação, pelo Conselho Superior do Ministério Público, especialmente da sua conduta na vida pública e particular (conceito que goza na Comarca), a dedicação, a presteza e segurança de suas manifestações, a eficiência no desempenho de suas funções (conforme relatórios de inspeção, publicações de trabalhos, etc.), a frequência em cursos, entre outras (LC 734/93, art. 134).

<sup>51</sup> Relato ilustra tal posicionamento: “Na questão do merecimento, embora seja um critério constitucional, a rigor na prática a gente não conseguiu implementar isso a contento. No final das contas, mesmo no critério merecimento acaba indo o promotor mais antigo” 09, ENTREVISTADO. **Gravação 09**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (36 min.). Já o ENTREVISTADO 17, 2018, ressalta a existência de discussões internas sobre os parâmetros. Camargo também destacou que o critério de

Os cargos do Ministério Público de São Paulo são preenchidos, portanto, a partir da sinalização do interesse do membro em desenvolver as respectivas atribuições, o que será efetivado na hipótese dos eventuais concorrentes serem menos antigos na carreira do que determinado candidato<sup>52</sup>. Essa foi a percepção nutrida por Entrevistados<sup>53</sup>, bem como a constatação de Coslovsky<sup>54</sup>.

O referido pesquisador complementa apontando que tal procedimento, no âmbito do Parquet Paulista, a despeito de minimizar conflitos internos na organização, acaba por *“praticamente assegurar que talento ficará mal alocado”*. Além disso, afirma que *“não há sistema ou autoridade central capaz de identificar prioridades institucionais, talentos e oportunidades e depois corresponder com a melhor pessoa para o trabalho”<sup>55</sup>*, sendo que o sistema, em contrapartida, requer que os Promotores escolham entre um tema que prefeririam trabalhar e o local em que gostariam de morar, raramente coincidindo as duas hipóteses<sup>56</sup>.

A esse respeito, as Entrevistas sugerem que, apesar da existência de cargos especializados, não são levados em consideração, pela Instituição Paulista, para a **distribuição e alocação de seus membros**, critérios como vocação, experiência ou especialização dos sujeitos para o desempenho das atribuições previamente fixadas ao cargo,

---

merecimento, que poderia servir para o incremento da eficácia das atividades dos Promotores, estaria falido e teria sido substituído pelo critério de antiguidade (DIAS JÚNIOR; FERRAZ, 1999, p. 115). A pesquisa do CONECTAS corrobora que “a promoção e a remoção têm ocorrido apenas por antiguidade”, sendo uma das maiores dificuldades o estabelecimento de critérios objetivos para o merecimento (CONNECTAS, 2017, p. 39).

<sup>52</sup> Exceção que deve ser feita aos Promotores Substitutos, conforme já destacado e reforçado por entrevistado (03, ENTREVISTADO. **Gravação 03**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (41 min.)

<sup>53</sup> Destaca-se que alguns entrevistados fizeram menção ao critério de merecimento, tal qual previsto na legislação, sem tecer maiores considerações sobre a sua efetiva aplicação, reforçando a conclusão da inaplicabilidade efetiva do referido critério no âmbito do Ministério Público de São Paulo – como exemplo, ENTREVISTADO 10, 2018 e 06, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (84 min.) .

<sup>54</sup> Após descrever o sistema de progressão de carreira, organizada em entrância inicial, intermediária e final, Coslovsky (2011, p.77) esclarece que a movimentação, na prática, se daria em conformidade com tempo de carreira, em razão, segundo os seus membros entrevistados, das dificuldades em se mensurar o que seria o mérito. A rotatividade seria, assim, alterada em conformidade com as novas promoções (que fazem com que os novatos sejam alocados no final de cada lista – existente para cada entrância - após as respectivas promoções).

<sup>55</sup> Tradução livre. No original: “This system minimizes intraorganizational conflict, but it also practically ensures that talent will be misallocated. There is no system or central authority capable of identifying institutional priorities, talents, and opportunities and then matching the best person to the job” (COSLOVSKY, 2011, p. 77).

<sup>56</sup> Ibid., p. 77-78.

mas, sim, o **interesse pessoal** do membro que se inscreve no concurso interno de movimentação<sup>57</sup>.

Nesse sentido, a forma de progressão na carreira e a movimentação entre cargos, que prezam quase que exclusivamente o critério de antiguidade, aparentam criar um impasse no que diz respeito à mobilização de membros com maior experiência e especialização na atuação para a defesa dos direitos coletivos. Há relatos, como visto, que apontam a inexistência de critérios ou de meios que possam assegurar que membros com melhores atributos profissionais desenvolvam as suas atividades em determinada área<sup>58</sup>.

Além disso, é possível que haja certa dificuldade no desenvolvimento de uma atuação especializada e calcada na expertise adquirida com anos de prática sobre uma temática, a partir do emprego de habilidades para se manejar os recursos técnicos e jurídicos à sua disposição, em virtude da possível alternância de matérias e áreas de atuação ao longo da carreira, que podem não ser minimamente afins – basta pensar que a lógica subjacente à

---

<sup>57</sup>Nesse sentido, esclarecem ENTREVISTADO 03, ENTREVISTADO 17 e também: 08, ENTREVISTADO. **Gravação 08.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (23 min.), 17, ENTREVISTADO. **Gravação 16.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (56 min.), 01, ENTREVISTADO. **Gravação 01.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.) e 01, ENTREVISTADO. **Gravação 01.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.), sendo que a ida de um membro para determinada localidade estaria atrelada ao interesse do candidato no concurso interno e no cargo, cujas atribuições são pré-estabelecidas, como apontado pelo ENTREVISTADO 10, 2018 e 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.) o 10] e [Gravação 14]. O ENTREVISTADO 09, 2018, destaca crítica da ausência de seleção a partir da vocação do membro: “Então nem sempre o mais vocacionado consegue chegar nesses cargos, o que é uma perda, não só para a instituição, mas para a própria pessoa e para a sociedade, porque são áreas que você precisa ter um perfil mais adequado para poder enfrentar os problemas do ponto de vista humano, de percepção. Nem sempre aqui a gente fica adstrito exclusivamente a lei, há situações que você tem que entender o que vai muito além da lei para tentar minimizar os impactos sociais de um país tão desigual como o nosso”. O ENTREVISTADO 06, 2018, destaca que isso seria “uma dificuldade, faz parte do ônus e bônus” e esclarece que tais critérios fazem parte da transparência na progressão na carreira e na concessão de oportunidades iguais a todos, sendo que “os Promotores se movimentam na carreira de acordo com interesses pessoais que variam muito. Por exemplo, um Promotor quer ficar perto da família, outro Promotor gosta de trabalhar com Criminal, o outro Promotor quer trabalhar com Saúde Pública, o outro Promotor quer subir na carreira então ele quer virar Procurador algum dia”. Há quem pondere que, a despeito disso, haveria certa tendência de que a escolha fosse feita com base na afinidade do membro com a sua vocação profissional (15, ENTREVISTADO. **Gravação 06.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (64 min.). Outro também sugere que “dificilmente alguém que não demonstre interesse vai por esse caminho [dos direitos coletivos], pelas complexidades, pelo tipo de demanda”, apesar de destacar que a escolha é feita pelo interesse do Promotor 16, ENTREVISTADO. **Gravação 15.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (42 min.).

<sup>58</sup> Camargo destaca que “uma organização que dispense mecanismos de avaliação de desempenho, ou de estímulo ao merecimento, em especial quando os cargos (...) são vitalícios, deverá aceitar índices elevados de acomodação, inércia ou ineficiência” (FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Um novo modelo de gestão para o Ministério Público:** bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003, p. 14).

atuação do Promotor de Justiça Criminal ou mesmo daquela adstrita a interesses individuais do Promotor de Justiça Cível não se aplica à defesa dos interesses sociais, vista sob a ótica de viabilizar acesso à justiça e de equacionar interesses amplos. Considerando a vinculação do Promotor de Justiça ao seu cargo, no qual ganha estabilidade, cogita-se, ainda, possível engessamento para se rearranjar e redistribuir membros para determinada atuação, em conformidade com a demanda ou necessidade social.

Essas questões são transparecidas nas falas de Entrevistados não apenas sob a lógica de se atuar de acordo com a experiência e o perfil do membro para um assunto determinado, como também sob a perspectiva do prejuízo potencial a ser gerado em virtude de não se aferir se o membro alocado para atuar com determinado tema nutre uma “visão de mundo<sup>59</sup>” minimamente similar com os demais membros daquela Promotoria, impactando o potencial desenvolvimento de uma atuação institucional consentânea. Tal fator permite cogitar a potencialidade de que divergências de atuação ocorram dentro da instituição, sendo que a uniformidade de atuação, em contrapartida, tenderia a contribuir para uma atuação coordenada, consistente e voltada à consecução de fins preestabelecidos, nos termos da tipologia de Galanter.

A fala do ENTREVISTADO 05, 2018, elucida esse posicionamento:

Aí respondendo finalmente sua pergunta, como o Promotor vai num caso ou no outro: ele se inscreve. Há uma carreira e as promoções e remoções são feitas por critérios de antiguidade ou de merecimento. O merecimento, embora previsto na Constituição, nunca foi aferido corretamente no MP de São Paulo. Isso é uma briga fenomenal, antiga, que não se conseguiu até hoje um consenso. Então, o que acaba acontecendo, muitas vezes, é mesmo a antiguidade. Então a pessoa se inscreve conforme tenha interesse e conforme queira fazer carreira. (...) Então aí é uma questão de tendência pessoal a pessoa ir ou não, o que impede muitas vezes até dele se inscrever pra fazer carreira, para poder andar na carreira. Então, infelizmente Ananda, não existe uma aferição da vocação do Promotor, como seria muito bom que tivesse. A gente já chegou a discutir isso internamente. Se você pegar um cargo que seja, digamos, muito específico e que demande uma certa qualificação e visão de mundo, seria muito bom se o Conselho Superior do MP, que é o órgão que faz essa movimentação na carreira, abrisse a possibilidade desse colega ser sabatinado, ele pudesse lá dizer o que ele quer indo para o cargo x, que ele mostrasse o que ele pensa a respeito das atribuições daquele cargo. (...). Geralmente se inscreve, vai se

---

<sup>59</sup> Os Entrevistados 02 e 05 ilustram tal posicionamento apresentando exemplos de eventual membro que integre a promotoria de direitos humanos e entenda que a população de rua ou manifestantes devam ser tratados “com rigor” em detrimento da dispensa de uma tutela diferenciada.

ele tiver na frente da lista e ponto final. Depois a gente vai ver a tragédia do que sobrou disso<sup>60</sup>.

Tais questões, como destacado, podem dificultar o auferimento de vantagens estratégicas do litigante habitual.

Em contrapartida, há aqueles que atribuem conotação negativa à possibilidade de aferição do conhecimento ou do perfil do membro para o desempenho das funções, ou mesmo nutrem a percepção de que, ante a possibilidade de aprendizado e esforço do membro no cargo, não haveria prejuízo ou consequência criticável decorrente desse formato de movimentação na carreira<sup>61</sup>. Nesses termos, os critérios para a assunção dos cargos no Ministério Público de São Paulo seriam sopesados com o risco de maior parcialidade na carreira, eis que colocaria elemento discricionário para escolha do Promotor (o que seria problemático em razão da escolha do Procurador-Geral pelo Governador do Estado).

#### **4.3. DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL: VISÃO AMPLA DO LITÍGIO E ATUAÇÃO COORDENADA NO SEU EQUACIONAMENTO**

Além da existência de recursos humanos à disposição do Parquet Paulista para atuar na tutela dos interesses sociais, a distribuição territorial do aparato ao longo do Estado de São Paulo também pode consistir em elemento relevante para se aferir os moldes da estruturação do Ministério Público de São Paulo e a sua potencialidade de viabilizar a fruição de vantagens estratégicas. De acordo com Galanter, o litigante habitual seria um ente

---

<sup>60</sup> Em sentido similar, outro Entrevistado indica que “se deliberou que como o merecimento é subjetivo, vale sempre a antiguidade” e relata a ocorrência de situações em que membros foram alocados em determinadas áreas sem que tivessem condições ou vocação para o desenvolvimento de um bom trabalho, ressaltando que “a pessoa não é obrigada a mudar seu entendimento sobre a vida, mas há que casar o seu entendimento com o lugar que ele está, (...), quem escolhe o lugar que vai é o colega, ninguém fala "você não serve pra aí, seu perfil não dá", então vira essa loucura que está aqui” (02, ENTREVISTADO. **Gravação 02**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.).

<sup>61</sup> Tal aferição de competências “poderia ser estudada”, mas perpassaria pela conotação a ser atribuída ao critério de merecimento, que deveria ser em termos amplos incidente sobre a atuação profissional, independentemente do objeto do cargo a ser ocupado foi mencionado por ENTREVISTADO 11, 2018, ENTREVISTADO 12, além do 04, ENTREVISTADO. **Gravação 04**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.) e 13, ENTREVISTADO. **Gravação 13**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.).

burocraticamente organizado para deduzir litigância e teria vantagens na medida em que organizado e provido de recursos para atuar.

O modelo de Ministério Público brasileiro contemplou o Parquet Paulista com um aparato para ampla atuação em termos geográficos<sup>62</sup>, por meio da sua organização em Promotorias e a previsão para atuação nas diversas instâncias do Poder Judiciário.

Como destacado, a Lei prevê a organização administrativa do Ministério Público de São Paulo em **Promotorias**, para atuar segundo bases territoriais locais ou regionais, sendo as primeiras aquelas “*cujos cargos que a integram têm atribuições em base territorial compreensiva de uma comarca ou foro distrital ou regional*” e as segundas “*cujos cargos que a integram têm atribuições em base territorial compreensiva de um conjunto de Municípios de uma mesma região*” (LC 734/93, art. 47, §7º, 1 e 2).

A relação de Promotorias disposta no sítio eletrônico do Ministério Público de São Paulo, quando comparada com a relação de Comarcas disponibilizada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, aponta a identidade quase absoluta entre as Promotorias e as Comarcas instaladas no Estado de São Paulo<sup>63</sup>. Há indicação, por ambas as instituições, de sua organização administrativa<sup>64</sup> em 56 (cinquenta e seis) circunscrições judiciais<sup>65</sup>, sendo

---

<sup>62</sup> Conferiu a lei uma estrutura de *enforcement* eficaz e poderosa na medida e que está organizado em todo o território nacional e conta com um quadro de profissionais bastante qualificado e especializado para os padrões nacionais. (MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 106-107). Em linhas gerais, o Ministério Público de São Paulo tem a sua estrutura dividida em órgãos da Administração Superior (Procuradoria-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior e Corregedoria-Geral do Ministério Público - LC 734/93, art. 4º, inc. I e 5º), órgãos de Administração (Procuradorias e Promotorias de Justiça - LC 734/93, art. 4º, inc. II e 6º), órgãos de Execução (Procurador-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior do Ministério Público, Procuradores e Promotores de Justiça - LC 734/93, art. 4º, inc. III e 7º) e órgãos auxiliares (Centros de Apoio Operacional, Comissão de Concurso, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, órgãos de apoio técnico e administrativo e estagiários - LC 734/93, art. 4º, inc. IV e 8º).

<sup>63</sup> Identificou-se apenas uma divergência, da Promotoria de Brás Cubas, não tendo sido identificada uma Comarca com a mesma denominação: a relação de Promotorias está disponível no sítio eletrônico do Ministério Público de São Paulo, tendo sido atualizada até abril de 2018 (RELAÇÃO DAS COMARCAS E MUNICÍPIOS. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Promotorias\\_de\\_Justica/regioes\\_adm/com\\_relacao\\_comarcas\\_municipios](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Promotorias_de_Justica/regioes_adm/com_relacao_comarcas_municipios). Acesso em: 28 abr. 2018. Já a relação de Comarcas, segundo a organização do Tribunal de Justiça de São Paulo, foi identificada no sítio eletrônico do Tribunal (MALOTE. São Paulo, 2018. Disponível em: < <http://www.tjsp.jus.br/Download/PrimeiraInstancia/ListaFrequenciaMalotes.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018).

<sup>64</sup> Conforme relação divulgada pelo Ministério Público de São Paulo, em seu sítio eletrônico, atualizada até março de 2017 (RELAÇÃO DAS CIRCUNSCRIÇÕES. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Promotorias\\_de\\_Justica/regioes\\_adm/com\\_relacao\\_circunscricoes](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Promotorias_de_Justica/regioes_adm/com_relacao_circunscricoes). Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>65</sup>REGIÕES ADMINISTRATIVAS JUDICIÁRIAS. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Imagens/MapaImpressaoComarca.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018

apontadas 16 (dezesseis) Promotorias Regionais para o Ministério Público de São Paulo e a organização em 10 (dez) Regiões do Poder Judiciário.

A aludida forma de organização ministerial, que compreende a divisão das atividades dos Promotores de Justiça entre Promotorias, distribuídas de forma emparelhada com as Comarcas e limitadas pela fixação de atribuições estanques aos cargos que serão ocupados pelos membros, são objeto de críticas feitas pela própria instituição Paulista ou pelo CNMP, como se nota da doutrina institucional, de atos normativos internos e de dados coletados com pesquisa empírica, em termos que se reputa poderão afetar o desenvolvimento de uma atuação estratégica.

O primeiro ponto que se sobressai nesse aspecto é o da lógica de espelhamento organizacional entre Ministério Público e Poder Judiciário. Como narrado por Arantes, a forma de organização das Promotorias de Justiça de forma emparelhada com a organização do Poder Judiciário se origina do histórico de espelhamento do Parquet com a magistratura, tendo como vetores o seu interesse em obter prerrogativas e garantias similares entre as carreiras, bem como a intenção, à época, de que a atividade da instituição fosse desenvolvida de forma preponderante na esfera judicial.

Muito embora se possa cogitar que a referida formatação seja apta a oferecer potenciais vantagens estratégicas, a exemplo da proximidade institucional do litigante com o Poder Judiciário, da organização burocrática prévia e permanente para a dedução de litígios de modo disperso em diversas cidades do Estado de São Paulo<sup>66</sup>, bem como dos consequentes potenciais baixos custos iniciais para a aludida atuação, tal espelhamento aparenta não mais se justificar – ao menos na mesma extensão - sob as premissas aventadas por membros do Parquet à época de sua evocação.

Afinal, como destacado por Arantes, a Constituição Federal de 1988 sedimentou o reconhecimento das prerrogativas institucionais e funcionais afeitas à magistratura, reivindicado por membros do Parquet, a fim de robustecer a tutela dos interesses sociais pela instituição. Além disso, é relevante a amostra de normas, doutrina interna e de pesquisas empíricas que apontam a preponderância do emprego de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos coletivos pelos membros do Parquet Paulista, servindo a esfera

---

<sup>66</sup>“É um trabalho de formiguinha mesmo, que é feito no Estado inteiro e especialmente pelo MP estadual, que tem essa atribuição em cada comarca, não é localizada, territorial, descentralizada absolutamente, a gente tem a maior rede de serviço jurídico. O MPF, por exemplo, não tem essa estrutura” (ENTREVISTADO 15, 2018). Também sobre o MPF: “Não tem essa capilaridade” (ENTREVISTADO 06, 2018).

judicial como última alternativa de seu encaminhamento (como se verá no capítulo 4.9). Assim, é possível refletir sobre se a estrutura espelhada no Poder Judiciário se adequa da melhor forma às necessidades atuais do Ministério Público de São Paulo, por acabar priorizando a formatação e a organização do Parquet a partir de uma instância cujo acesso não é mais reputado por ele como primordial para a adequada defesa dos interesses sociais<sup>67</sup>.

Além disso, tal forma de organização não atenderia, para alguns membros da instituição, de forma mais adequada os interesses sociais, considerando a extensão ampla e transindividual desses interesses, cujos efeitos, impactos e mesmo sua origem podem não se limitar às circunscrições do território de atuação de cada Promotoria de Justiça ou Comarca<sup>68</sup>. Tal fator, somado à fixação prévia de atribuições territoriais/materiais de determinado cargo (princípio do promotor natural), pode trazer dificuldades ao equacionamento da integralidade da questão coletiva subjacente pelo Promotor de Justiça encarregado, o qual possivelmente nutrirá visão limitada do conflito, restrita à parcela em que se evidencia na sua Comarca de atuação.

A eventual rigidez da aplicação do princípio do promotor natural também poderá atuar no sentido de criar dificuldades na distribuição e na organização do Parquet Paulista para atuar de modo consentâneo com as necessidades, características ou extensão de determinado

---

<sup>67</sup>“É um trabalho de formiguinha mesmo, que é feito no Estado inteiro e especialmente pelo MP estadual, que tem essa atribuição em cada comarca, não é localizada, territorial, descentralizada absolutamente, a gente tem a maior rede de serviço jurídico. O MPF, por exemplo, não tem essa estrutura” (ENTREVISTADO 15, 2018). Essa percepção foi identificada na doutrina do Ministério Público, a exemplo de JATAHY, que destaca que “O Ministério Público tradicionalmente se espelhou (e conseqüentemente se organizou) adotando como parâmetro o Judiciário, onde exercia a grande maioria de suas funções institucionais. Era de vital importância, à época da constituinte, que a simetria de garantias e prerrogativas entre os integrantes das duas instituições fosse reconhecida (o que ocorreu), gerando também paralelismos na organização, formas de exercício funcional e cargos na estrutura da magistratura e do Parquet. Hoje, tal simetria encontra-se superada, já que além das inúmeras funções de natureza judicial, avolumam-se atribuições extrajudiciais do Ministério Público, muitas vezes não exercidas a contento” (JATAHY, 2016, p. 51). Ainda: “(...) pelas diferenças de atuação funcional entre a sua carreira (baseada no poder de iniciativa e demanda) e a do Judiciário (exercício inerte da jurisdição), não há mais sentido afirmar que ambos devem ocupar necessariamente o mesmo espaço. O problema é que, principalmente no âmbito de justiça estadual, a mesma medida espacial do Judiciário tem determinado a forma como se organiza o Ministério Público, ou seja, o Promotor de Justiça é vinculado a uma determinada Comarca (ou Vara), seguindo a típica estruturação jurisdicional” (BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 264).

<sup>68</sup> O CNMP aponta ser “insuficiente a divisão da atuação do Ministério Público somente com arrimo na base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias”, sendo necessária “a implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional”, além e acompanhar e fiscalizar a implementação de políticas públicas (BRASIL, 2016, p.5). De acordo com a doutrina do Ministério Público a forma de organização da Instituição não se revelaria adequada para a tutela dos interesses sociais, inclusive porque, em uma sociedade complexa e massificada, referidos direitos não têm impactos e causas estritamente locais (BERCLAZ; MOURA, op. cit., p. 265).

conflito, considerando a fixação prévia e tendencialmente inalterável das atribuições e da alocação de cada membro em cargos antecipadamente determinados.

O “isolacionismo” do Promotor de Justiça em sua Comarca e em seu cargo, assim, dificultaria a visão da questão coletiva na íntegra<sup>69</sup>, o que seria agravado ao deparar-se com dados, igualmente levantados pela pesquisa (conforme será detalhado nos capítulos 4.7. e 4.8), que indicam a potencial deficiência no estabelecimento de diálogo, de uma atuação coordenada e integrada entre os órgãos de execução do Ministério Público de São Paulo, o que poderia mitigar eventuais limites decorrentes das divisões estanques da atuação do Parquet em Promotorias/Comarcas. Tal divisão pode, assim, ser reputada como estimulante do estabelecimento de uma atuação compartimentada dos membros, em detrimento de uma atuação ampla e uniforme, de modo a resolver e equacionar o conflito social subjacente como um todo.

A existência de diversas Promotorias de Justiça com apenas um ou poucos membros, somada à independência funcional e dificuldades de interlocução entre elas, também pode fomentar a mencionada atuação solitária e compartimentada e, na ausência de um direcionamento e existência de uma vontade institucional de atuação (capítulo 4.7), poderá contribuir para a ampliação da diversidade de posicionamentos sobre um mesmo tema por cada membro do Ministério Público de São Paulo e, por consequência, dificultar o desenvolvimento de uma atuação a partir de uma visão ampla e informada do conflito, do diálogo, da coordenação e da uniformidade institucionais.

A preocupação com as implicações da organização territorial das atividades do Ministério Público, inclusive no que toca às dificuldades ao desenvolvimento de uma atuação uniforme e consentânea dos seus membros, assim como ao atendimento de metas fixadas em um planejamento institucional e, por consequência, ao cumprimento de suas funções, é refletida em falas da doutrina do Parquet, a exemplo do excerto abaixo:

Apesar de o Ministério Público ser uno e indivisível, o modelo de gestão vigente não contempla um necessário projeto coletivo; ao contrário, fomenta uma atuação compartimentada e isolada do Promotor de Justiça espacialmente vinculado a uma determinada Comarca (ou Vara), seguindo o já criticado modo de estruturação tipicamente jurisdicional. Os atuais critérios de divisão funcional incentivam uma atuação assistemática e descoordenada dos Promotores de Justiça, o que vem enfraquecendo a

---

<sup>69</sup>BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 264.

possibilidade de a instituição avaliar-se e produzir melhores resultados. Por conta desse isolamento, não se consegue concretizar o planejamento estratégico-institucional, que dita os objetivos prioritários e conjuntos dos órgãos de execução, excepcionada a possibilidade de cada agente ministerial a ele acrescer outras metas de aplicação pertinentes à sua realidade<sup>70</sup>.

Some-se a isso o fato de que tal forma de organização talvez não lide da forma mais eficiente com os recursos materiais e humanos do Parquet Paulista, que podem ser escassos, especialmente ao se considerar as potenciais restrições das Promotorias instaladas em Comarcas de menor porte (o que igualmente foi apontado pelas falas de alguns dos Entrevistados, conforme se verá abaixo). Assim, será possível que se limite a estrutura detida pelo membro do Parquet para deduzir e manter uma litigância a longo prazo, em um litígio coletivo que pode ser complexo em sua matéria e extensão, requerendo a dispensa de recursos e tempo para a sua instrução, formação e acompanhamento ativo.

Como reforço à atuação do Ministério Público de São Paulo em prol dos direitos coletivos, de modo que seria racionalizado e consentâneo com o seu perfil constitucional, além de passível de proporcionar a fruição de vantagens estratégicas, identificou-se na doutrina do Ministério Público a propositura da “regionalização” das Promotorias<sup>71</sup>.

A regionalização compreenderia a alteração da composição orgânica da Promotoria, a implementação de uma diferente forma de atuação funcional, além da “divisão espacial dos órgãos de execução baseada em um critério uniforme e territorialmente concentrado, estabelecido em torno de prioridades definidas, resultados e metas a serem alcançados, enfim, fundada em um novo planejamento estratégico-institucional<sup>72</sup>”.

Parte desse movimento consistiria no distanciar-se da estruturação criada de modo emparelhado com a estrutura administrativa do Poder Judiciário, permitindo-se que a

---

<sup>70</sup> BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSEVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 245. Os autores criticam a atuação isolada como forma que traz ineficiência ao atendimento da missão do Ministério Público.

<sup>71</sup> Essa mesma crítica foi identificada nos questionários respondidos ao CESEC, por Promotores de Justiça dos mais diversos estados da federação, nos quais os membros do Parquet apontam a falta da ação regionalizada como um dos mais importantes obstáculos no desenvolvimento das suas atividades (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECCI; DUARTE, 2016, p.37).

<sup>72</sup> BERCLAZ; MOURA, 2016a p. 244.

atuação dos seus membros não mais seja preponderante como agentes na esfera judicial<sup>73</sup>. A atuação regionalizada também abrangeria, à luz do princípio da unidade, uma atuação integrada entre membros (inclusive entre primeira e segunda instâncias), de forma alinhada com metas fixadas ante a participação dos seus integrantes e preocupada com o acompanhamento dos resultados de sua atuação. Referidas metas poderão estar previstas em um Plano Regional, alinhado com as especificidades e expectativas da sociedade local, que contaria com a aproximação do Ministério Público<sup>74</sup>.

A implementação dessas medidas seria realizada a partir da alteração do método de divisão de trabalhos e atribuições dos membros<sup>75</sup>, contando com o planejamento, a coordenação e a execução de atividades em conjunto por Promotores e Procuradores de Justiça<sup>76</sup>. Seriam estabelecidas, assim, Promotorias de Justiça Regionais, redimensionando o espaço de atuação do Promotor e estimulando o desenvolvimento de um trabalho em rede e alinhado ao planejamento estratégico, em detrimento de uma atuação segmentada e isolada, segundo a doutrina, predominante atualmente no Ministério Público<sup>77</sup>. Haveria a centralização para a identificação e discussão de problemas sociais<sup>78</sup>, contando-se com apoio macro técnico e humano para o levantamento e transmissão de informações<sup>79</sup>.

De acordo com os seus defensores, a atuação coordenada proporcionaria uniformidade para a instituição, traria resultados com menores esforços, favoreceria a priorização da atuação extrajudicial na tutela coletiva, além da troca de informações entre os seus membros, para o alcance de melhores resultados<sup>80</sup>. Tais resultados seriam monitorados em termos de qualidade e quantidade, permitindo uma visão prospectiva e macro para a gestão, considerando as demandas por região<sup>81</sup>.

---

<sup>73</sup> Ibid., p. 259.

<sup>74</sup> De acordo com a doutrina, a aproximação com a sociedade para a elaboração de planos de atuação regional, em atendimento das especificidades locais, ampliaria a legitimidade da atuação ministerial, o que seria, em contrapartida, prejudicado por uma atuação descoordenada e não harmônica dos seus membros, já que potencialmente prejudicaria a obtenção de resultados positivos para a sociedade (Ibid. p. 247).

<sup>75</sup> Em termos territoriais, seria realizada a divisão em Seções (não abrangentes necessariamente de Comarcas), abrangentes dos denominados núcleos-polos, que congregariam a estrutura técnica, material e humano necessária (inclusive peritos, servidores, equipamentos de apoio) para a atividade-fim dos “órgãos abrangidos em cada macro e microrregião” (Ibid., p. 246-249).

<sup>76</sup> Ibid., p. 246.

<sup>77</sup> Ibid., p. 248.

<sup>78</sup> Ibid., p. 250.

<sup>79</sup> Idem, 2016b, p. 267.

<sup>80</sup> BERCLAZ; MOURA, 2016a, p. 249.

<sup>81</sup> Ibid., p. 267.

A nova estrutura ainda auxiliaria a dirimir problemas de insuficiência de recursos materiais e humanos para tal atuação, por meio da reestruturação dos órgãos auxiliares, em detrimento da criação de novos cargos, mitigando a excessiva fragmentação do poder decisório entre órgãos de execução atuantes em uma mesma matéria<sup>82</sup>. Os órgãos auxiliares retirariam das mãos do Promotor o exercício de atividades burocráticas, permitindo-lhe gerir, coordenar e executar as atividades-fim<sup>83</sup>. Para tanto, o Ministério Público deveria receber nova organização, mais adequada<sup>84</sup>, com a releitura dos princípios da independência funcional e do promotor natural, em favor dos princípios da unidade e efetividade<sup>58</sup> no território<sup>85</sup>.

A dinâmica estabelecida entre as Promotorias de Justiça de São Paulo, sob a perspectiva mais ampla de regionalização, também foi transparecida na fala de um dos Entrevistados pela pesquisa. De acordo com o ENTREVISTADO 14, 2018, haveria uma deficiência no Ministério Público de São Paulo consistente na falta de diálogo entre Promotorias, decorrente da cultura institucional. Uma das questões que exsurgiria de tal cenário seria a inabilidade para tratar das questões coletivas, que não têm os seus efeitos adstritos a uma localidade. Já o ENTREVISTADO 17, 2018, também destaca a existência de questões sociais que extrapolam a lógica da Comarca, cuja necessidade de tratamento

---

<sup>82</sup> BERCLAZ; MOURA, 2016a, p. 252.

<sup>83</sup> Ibid., p. 254.

<sup>84</sup> Com o momento atual.

<sup>58</sup> BERCLAZ; MOURA, 2016b, p. 266

<sup>85</sup> Tal cenário, inclusive, teria fundamentado a elaboração de proposta pelo NUPP, no âmbito do Ministério Público de São Paulo, para a reorganização espacial da Instituição. Esse projeto não foi identificado pela pesquisa como disponível ao público para acesso, tendo sido encontradas apenas notícias sobre o tema: “reunião do Conselho de Estudos e Políticas Institucionais (CONEPI) do Ministério Público do Estado de São Paulo da última sexta-feira (17/05) debateu um novo paradigma para a organização da instituição. O Núcleo de Políticas Públicas do MP, órgão vinculado à Procuradoria-Geral de Justiça, apresentou ao Conselho - formado por Promotores de Justiça eleitos por colegas de todo o Estado – a proposta de uma nova organização espacial do MP, a chamada Regionalização, que tem como objetivo garantir a efetividade da atuação institucional em áreas relacionadas à tutela dos interesses transindividuais e à fiscalização e acompanhamento de políticas públicas voltadas à implementação dos direitos sociais. O Procurador-Geral de Justiça, Márcio Fernando Elias Rosa, anunciou que foram eleitas diretrizes para o desenvolvimento da proposta, partindo da perspectiva de que já não é suficiente o modelo atual que aposta, exclusivamente, na Promotoria de Justiça vinculada à competência jurisdicional. ‘É insuficiente o modelo que se baseia no Judiciário, pois a ampliação das atribuições do Ministério Público exige agora a redefinição dos nossos órgãos de execução’, disse o Procurador-Geral de Justiça” (CONEPI DEBATE PROJETO DE REGIONALIZAÇÃO. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=10317800&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=10317800&id_grupo=118). Acesso em: 28 abr. 2018)

uniforme, acompanhamento, controle social e efetividade demandariam uma organização diferenciada e uma “flexibilidade espacial melhor, mais adequada”<sup>86</sup>.

A proposta de regionalização, assim, acaba por indicar diversos fatores afeitos à organização e distribuição de atividades entre os Promotores e Promotorias de Justiça, descritos nesse capítulo, que parecem conformar a realidade de aspectos da estruturação do Ministério Público de São Paulo que podem impactar o desenvolvimento de uma atuação estratégica, notadamente no que se refere à adequação à natureza ampla, complexa e transindividual dos conflitos coletivos. Da mesma forma, ela mitiga a ideia de que a estruturação mais adequada para o encaminhamento dos conflitos coletivos seria, necessariamente, aquela atrelada às Comarcas, estrutura tipicamente judicial.

#### **4.4. INFRAESTRUTURA MATERIAL E HUMANA: RECURSOS PARA A DEDUÇÃO E MANUTENÇÃO DA LITIGÂNCIA**

Além dos aspectos organizacionais e estruturais já mencionados, a *infraestrutura material e humana* do Ministério Público de São Paulo foi indicada, por dados empíricos primários e secundários obtidos pela pesquisa, como um potencial condicionante do desenvolvimento de uma atuação estratégica. Como destaca Galanter, os litigantes habituais são costumeiramente definidos como aqueles mais organizados e dotados de mais recursos para deduzir e manter a litigância, contando, por exemplo, com apoio técnico e de profissionais qualificados.

Para ilustrar tal questão, Coslovsky aponta que, a despeito da existência de aparato organizacional nas Promotorias de São Paulo que contribuiria para a “rápida disposição dos

---

<sup>86</sup> “Se a gente for tratar do Direito (...), mas isso acho que se aplica também à Saúde e outros interesses sociais, a política pública se estabelece em regime de colaboração, organizada em territórios que extrapolam o município, há possibilidade de arranjos regionais, consórcios municipais, há questões que precisam ser decididas de maneira uniforme dentro da política educacional e essa fragmentação de Promotorias por município não colabora nem para o acompanhamento, para o controle social, muito menos para estabelecer um diálogo que possa induzir a política pública para a concretização dos direitos. Inclusive, eu também na minha dissertação de mestrado defendi a regionalização nas Promotorias de (...), acompanhando um pouco a organização administrativa da Secretaria Estadual de (...), mas acho que isso também se aplicaria por exemplo na área ambiental, pelas bacias hidrográficas ou na área de saúde, que você tem também as organizações do SUS em maior ou menos complexidade. Então acho que a gente precisaria ter uma flexibilidade espacial melhor, mais adequada” (ENTREVISTADO 17, 2018).

casos”, o Promotor que desejar sair do seu escritório, conduzir inspeções de campo, adquirir conhecimento técnico sobre violações e conduzir negociações, não teria orçamento designado, equipamento ou suporte institucional suficientes para tanto. Assim, conclui pela interferência da forma de organização das Promotorias na atuação dos Promotores de Justiça Paulistas, inclusive no desenvolvimento de um trabalho “caso a caso” pelos membros, em detrimento do olhar amplo e prospectiva acerca do conflito:

In brief, the task environment and the organizational structure, policies, incentives, and constraints put forth by the MP promote internal harmony and encourage prosecutors to work on a case-by-case basis, process files in the order in which they arrive, and interact closely with the courts but few or no other institutions (cf. Silbey 1980–1981). Not surprisingly, many pursue prudent conformity and become office-bound (Silva 2001). Moreover, all prosecutors readily admit that their primary duty is to baixar a pilha (lower the pile of cases) that slowly accumulates on their desks, and those prosecutors who are particularly good at it are called “tractors” or “cow catchers,” meaning that nothing can stop them from moving forward on their designated tracks<sup>87</sup>.

Os dados coletados a esse respeito apontaram uma série de variáveis, que podem ser segmentadas, em termos de preponderância de afinidade com a temática objeto desse trabalho, nos seguintes eixos: (i) insuficiência numérica ou qualitativa (organizacional) em termos materiais e/ou de pessoal; (ii) suficiente, mas passível de aprimoramento; (iii) suficiência da infraestrutura.

Nesse sentido, há membros do Ministério Público de São Paulo que sustentam que a infraestrutura do Ministério Público Paulista seria insuficiente para a atuação na tutela dos direitos coletivos, em virtude da **quantidade de membros** designados para atuar especificamente nessa área<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> COSLOVSKY, 2011, p. 78.

<sup>88</sup> Nesse sentido, posicionaram-se os ENTREVISTADO 12, ENTREVISTADO 10, ENTREVISTADO 17, ENTREVISTADO 14, ENTREVISTADO 05. O ENTREVISTADO 13, 2018 descreve a insuficiência ou o “limite” do número de Promotores. O ENTREVISTADO 17, 2018, faz um comparativo com o número de promotorias criminais e de direitos sociais, concluindo que “a gente vai ver que do ponto de vista estrutural ainda está muito aquém do necessário”. O ENTREVISTADO 05, 2018 destaca a limitação de Promotores designados para determinadas áreas. Em contrapartida, Camargo aponta que o modelo de gestão adotado pelo Parquet para acomodar as suas atribuições se limitaria a aumentar os seus quadros, havendo notícias, contudo, de limitação ou insuficiência dos recursos orçamentários para tanto (FERRAZ, 2003, p. 3).

Apontou-se que a insuficiência da infraestrutura do Parquet de São Paulo também se revelaria em razão do elevado volume e da complexidade dos trabalhos relacionados com a tutela coletiva<sup>89</sup>, bem como das **deficiências nas áreas de apoio das atividades-fim**. Nesse aspecto, alguns entrevistados, a exemplo do ENTREVISTADO 11, 2018<sup>90</sup>, fizeram menção à necessidade de aprimoramento das atividades prestadas pelo CAEX (Centro de Apoio Operacional à Execução)<sup>91</sup> e pelo NAT (Núcleo de Assistência Técnica Psicossocial), bem como às demais áreas técnicas, especialmente em virtude da sobrecarga de demanda interna de auxílio que lhe seria endereçada. A relevância das referidas áreas técnicas de apoio, cujo escopo e regramento interno constam da tabela 1.9<sup>92</sup>, anexa a esse trabalho, residiria na diversidade dos interesses que permeiam a tutela coletiva, cujas compreensão e encaminhamento demandariam a avaliação por profissionais técnicos, de natureza multidisciplinar, como aqueles que compõem os referidos órgãos, que escaparia ao conhecimento jurídico dos Promotores de Justiça.

A insuficiência de infraestrutura técnica de apoio, também se revelaria, segundo um dos Entrevistados, na ausência de órgãos que desempenhassem um trabalho de *investigação* e de produção de informações de forma preventiva aos litígios. Segundo ele, a atuação do Ministério Público de São Paulo seria, assim, dependente da remessa de informações por terceiros (a exemplo dos Tribunais de Contas e CREMESP), e, portanto, *reativa*<sup>93</sup>. A

---

<sup>89</sup> Nesse sentido os ENTREVISTADOS 12, 08 e 16 (2018). Camargo aponta a necessidade de reestruturação do Parquet Paulista ressaltando a relevância de uma estrutura de apoio eficiente e adequado às necessidades (FERRAZ, op. cit., p. 34), destacando, também a falta de distribuição de recursos humanos e materiais segundo as efetivas necessidades locais (Ibid., p. 8).

<sup>90</sup> Ainda nesse sentido: ENTREVISTADOS 05 e 12 (2018).

<sup>91</sup> Em contrapartida, o ENTREVISTADO 09, 2018, indica o CAEX como uma vantagem do Ministério Público frente aos demais legitimados: “tem um centro de apoio à execução, nosso CAEX, que é um órgão composto por engenheiros, médicos, dentistas, psicólogos, assistentes sociais, a gente tem um corpo de peritos muito preparados que nos dão embasamento necessário para o enfrentamento dessas questões. Às vezes (não estou dizendo que sempre) outros colegitimados não têm essa estrutura, esse instrumental todo para poder enfrentar junto com o MP esses problemas”.

<sup>92</sup> Referida tabela traz as principais indicações da normativa interna do Ministério Público de São Paulo e do CNMP sobre as áreas e órgãos de apoio, a exemplo do CAEX e do NAT.

<sup>93</sup> O entrevistado 04, 2018, aponta, inclusive, como barreira para o êxito da tutela coletiva o seguinte contexto: “(...) temos uma falha estrutural que é a seguinte, (...) o MP, fora da área jurídica, conta com um apoio muito limitado. (...) uma grande parte do nosso trabalho decorre da informação dos Tribunais de Contas do Município e o do Estado, por quê? Porque não temos uma atividade preventiva de verificação dos contratos, esse tipo de atuação não existe previsão legal dessa atuação preventiva e não contamos com uma estrutura de apoio, temos uma estrutura chamada CAEX que é super importante, mas não faz esse trabalho preventivo, ele na verdade atua reativamente, uma vez que a gente tenha a existência de um processo a gente pode solicitar a esse órgão técnico algum apoio, mas um trabalho preventivo como faz o TCM ou o TCE não temos. (...) O que significa que não temos um corpo técnico com essa capacidade de investigar, então acho que o MP tem uma limitação muito grande com relação a esses serviços de apoio que seriam fundamentais para termos capacidade de

insuficiência das estruturas de apoio também é transparecida na fala do Entrevistado 17 sob a perspectiva da carência de assessoria e de equipes multidisciplinares que pudessem auxiliar a análise de dados e a compreensão de determinada situação envolvendo os interesses sociais, o que conferiria “mais segurança na hora de postular alguma coisa”<sup>94</sup>.

Há ainda menção a possível deficiência relacionada à existência de verba para a produção de provas<sup>95</sup>, sendo que o ENTREVISTADO 12, 2018 aponta que a deficiência do apoio técnico<sup>96</sup>, no que diz respeito à obtenção de informações para municiar a atuação do Ministério Público de São Paulo (“aquilo que a gente não tem condições de suprir com recursos próprios”), tentaria ser mitigada por meio da celebração de “convênios, com acordos, com atuação conjugada até entre Ministérios Públicos”.

Foi também apontada a insuficiência do **espaço físico** para a execução dos trabalhos, inclusive na hipótese de haver a ampliação dos quadros de funcionários (ENTREVISTADO 12, 2018 e ENTREVISTADO 14, 2018).

Ao lado das deficiências numéricas que foram suscitadas pelos membros, alguns entrevistados indicaram deficiência na organização da atuação do Ministério Público Paulista. Nesse sentido, o ENTREVISTADO 05, 2018, esclarece que “*mas talvez a deficiência maior que nós tenhamos seja de uma discussão aprofundada a respeito da filosofia de atuação do MP na área dos interesses difusos e coletivos*”, sendo que o ENTREVISTADO 09, 2018, aponta o fato de não se ter conseguido equacionar o aumento

---

enxergar o que está acontecendo. Se você olhar o MP enquanto estrutura, ele é um agrupamento de pessoas que tiveram formação na área jurídica, agora nas outras áreas temos uma deficiência bem relevante”.

<sup>94</sup> “Mas em regra ainda são estruturas pequenas numericamente, e também do ponto de vista da assessoria acho que também é defasado, porque o trabalho, que inclusive você mencionou, estratégico da fiscalização, da mediação ou da judicialização mais bem fundamentada depende de análises mais complexas de aspectos de financiamento, de estrutura física, de conhecer formação do pessoal que trabalha (no caso estou falando mais da área educacional, mas vale para outras também). Então equipes multidisciplinares ainda são escassas e elas seriam necessárias para a gente analisar dados e ter mais segurança na hora de postular alguma coisa.” (ENTREVISTADO 17, 2018)

<sup>95</sup> O ENTREVISTADO 06, 2018, aponta como possível barreira para o êxito da tutela coletiva a dificuldade para a obtenção de verba para a produção de provas e o risco de eventual interpretação do Código de Processo Civil no sentido de que o Parquet deveria custear esses valores, considerando o baixo orçamento da Instituição e a inexistência de recursos originados de honorários sucumbenciais ou de interesses alheios ao favorecimento da sociedade. A falta de dotação de recursos para tal custeio também foi apontada pelo ENTREVISTADO 03, 2018: “Eu tenho ações até hoje paradas por causa dessa discussão de que o MP não paga perícia, aí o juiz não aceita a prova que veio no inquérito civil”.

<sup>96</sup> O ENTREVISTADO 02, 2018, destaca a insuficiência estrutural do CAEX.

dos serviços do Parquet com o atendimento de casos prioritários, como elemento afeito à estruturação do Ministério Público de São Paulo que poderia ser aprimorado.

Ainda, foi apontada a ausência de alteração da estrutura do Ministério Público de São Paulo para atender à sua função de *agente* na tutela de interesses coletivos, a despeito da alteração de modelo do Parquet pela Constituição Federal de 1988<sup>97</sup>, sendo que o ENTREVISTADO 14, 2018 destaca a ausência de estrutura para a realização de interface e de atuação integrada dos membros (o que será visto no capítulo 4.8).

As entrevistas também permitiram identificar potencial disparidade de infraestrutura e consequente insuficiência a depender da **localização** e tamanho das Promotorias de Justiça, havendo potencial defasagem especialmente naquelas de menor porte localizadas no interior do Estado (ENTREVISTADO 12, 2018 E ENTREVISTADO 14, 2018).

Com relação à **suficiência** ou às **qualidades** atribuídas à instituição, alguns destacaram a relevância da **equipe de apoio** (cartório, analista jurídico e estagiários) para o desenvolvimento dos trabalhos (ENTREVISTADO 07, 2018, ENTREVISTADO 14, 2018, ENTREVISTADO 10, 2018 e ENTREVISTADO 06, 2018). Com relação às qualidades, em termos de “**conhecimento jurídico**”, mencionaram-se o fácil acesso a materiais de doutrina e de jurisprudência, por meio da internet, bem como do Centro de Apoio Operacional (CAO) como na fala do ENTREVISTADO 12, 2018.

Os entrevistados que entendem que a infraestrutura material e humana atenderia à demanda para a tutela dos interesses sociais não deixaram de indicar a existência de momentos em que a estrutura seria insuficiente (ENTREVISTADO 07, 2018), questões que poderiam ser aprimoradas<sup>98</sup> ou mesmo que não seria aconselhável que a estrutura fosse demasiadamente aprimorada, sob pena de incremento demasiado de demandas<sup>99</sup>. A despeito

---

<sup>97</sup> Como exemplo, o ENTREVISTADO 17, 2018 que menciona “Não, acho que a organização ainda vem de uma tradição anterior da Constituição de 88, tanto espacial quanto de estrutura e planejamento e a experiência aqui, especificamente na área de (...), mostra que ela é inadequada”. Ainda, nesse mesmo sentido o ENTREVISTADO 02, 2018. Camargo aponta a “incapacidade revelada pela instituição de se adequar às transformações ocorridas nos cenários político, econômico e social a partir da redemocratização do país”, sendo que “a legislação (...) reproduziu, em grande parte, o modelo já em vigor, há muitos anos, antes do novo perfil” (FERRAZ, 2003, p. 2).

<sup>98</sup> O ENTREVISTADO 11, 2018, aponta que a humana seria suficiente, mas o CAEX não é. O ENTREVISTADO 13, 2018 indica que a suficiência da infraestrutura material mas a necessidade de aprimoramento/por vezes insuficiência da humana.

<sup>99</sup> “Eu acho que assim, minha opinião é um pouco mais conservadora que a dela. Eu acho que se a gente tivesse com uma estrutura tão melhor, o Estado não aguentaria a gente, com o nível de demandas. Então acho que tá meio equilibrado o que a gente consegue fazer, o que também o Estado consegue fornecer, porque nós estamos aumentando nosso grau de atuação, mas também agora a nossa preocupação também é com a qualidade dessa

disso, seja concluindo pela insuficiência ou sugerindo a suficiência, foram identificadas falas que destacam o **aprimoramento** da infraestrutura nos últimos anos, especialmente após a Constituição de 1988<sup>100</sup>.

Verifica-se, portanto, que a formatação do Parquet Paulista como “profissional burocraticamente organizado” para tutelar os interesses coletivos sugere a viabilidade para que esse litigante administre rotineiramente tal tutela, incorrendo em “baixos custos iniciais” e atuando possivelmente na integralidade dos casos que são levados ao seu conhecimento (conforme se verificará no capítulo 4.5.1).

Não foram coletados dados pela pesquisa que permitissem sugerir a eventual insuficiência de infraestrutura ou de recursos que inviabilizasse a dedução e manutenção da tutela dos interesses coletivos a longo prazo (ou, nos termos da tipologia de Galanter, a insuficiência de recursos para deduzir e manter a litigância).

A despeito disso, a forma pela qual a tutela dos interesses coletivos é estruturada, deduzida e conduzida revela-se passível de sofrer impactos decorrentes de deficiências ou características relacionadas com a infraestrutura do Ministério Público de São Paulo, descritas nesse capítulo.

A partir dos dados e das percepções colhidas, que sugerem a possibilidade de que o Parquet Paulista tenha número de membros insuficiente para atuar na esfera dos direitos coletivos, bem como deficiência de recursos e estrutura em determinadas Promotorias, especialmente quando confrontados com o volume e a complexidade das demandas coletivas, é possível cogitar na provocação de impactos sobre a qualidade das atividades desenvolvidas nessa seara (como apontado pelo ENTREVISTADO 05, 2018), além da dificuldade em se estabelecer uma atuação preventiva, ativa, ampla e prospectiva, pensada a partir do estabelecimento de um planejamento para o caso, na medida em que o volume e a complexidade dos temas muitas vezes levados ao Ministério Público de São Paulo destoariam do tempo ou da estrutura disponíveis aos membros, necessários a viabilizar ou a incentivar tal forma de atuação.

O auferimento de vantagens do litigante habitual também se revela questionável quando considerada a assertiva de Galanter no sentido de que a reorganização das partes

---

atuação, para verificar até a questão da integridade do judiciamento público, todas essas questões mais sofisticadas e mais complexas que antes a gente não tinha tanta preocupação (ENTREVISTADO 15, 2018).

<sup>100</sup> Nesse sentido ENTREVISTADO 07, 2018, ENTREVISTADO 12], 2018, ENTREVISTADO 10, 2018 e ENTREVISTADO 06, 2018.

aprimoraria a capacidade de conduzir causas, por meio, entre outras questões, da reunião e do uso de informações, planejando e estruturando determinada tutela a partir delas. Além disso, Galanter também indica como vantagem estratégica do litigante habitual a disponibilidade de técnicos e especialistas no tipo de litígio objeto de sua atuação.

Apontou-se, assim, a possibilidade de que o Ministério Público de São Paulo tenha mecanismos deficientes para a produção de informações e dados técnicos, que auxiliam a compreensão da realidade e de determinado conflito, a dedução do pedido inicial, a formatação de um TAC, entre outras atividades, tendo em vista a complexidade e a natureza que extrapola o “jurídico”, de muitas das questões coletivas.

Todos esses fatores, como indicado, parecem poder influir na coordenação e harmonização das atividades do Ministério Público de São Paulo relativas aos direitos coletivos, que permitam uma atuação firme, preventiva, contínua, informada e otimizada da instituição, em torno da consecução de objetivos determinados, impactando potencialmente diversos dos fatores que atribuiriam vantagens aos litigantes habituais, nos termos da tipologia de Galanter.

#### **4.5. AS VIAS DE ACESSO DAS QUESTÕES COLETIVAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO**

Diversas das vantagens que seriam desfrutadas pelo litigante habitual, segundo a tipologia de Galanter, estão atreladas com a organização e a conduta do *player* para dar início ou para atuar nas fases iniciais do jogo da litigância. O litigante habitual, assim, seria capaz de antever e monitorar situações de litígio, obter, reunir e utilizar informações e experiências pretéritas sobre os conflitos e, a partir disso, atuar de forma organizada, contínua, planejada, preventiva, seletiva e coesa, traçando estratégias de otimização globais e a longo prazo, bem como disparando os casos e questões reputados como favoráveis ou promissores àquela litigância.

Assim, para refletir sobre se a estruturação e a normatização do Ministério Público de São Paulo permitem que as referidas vantagens sejam desfrutadas, nesse capítulo, elegeu-se como perspectiva o *acesso das questões coletivas* ao Ministério Público, partindo-se da

relação mantida entre o Parquet Paulista e a forma pela qual os interesses sociais se tornarão objeto de tutela pela instituição.

A esse respeito, examinou-se se tal relação pode ser considerada *ativa* (sugestiva de uma atividade de tutela desenvolvida a partir de iniciativas ou do planejamento do Parquet relativamente a determinado interesse, como monitorar, contatar diretamente a sociedade para obter informações, identificar conflitos, atuar preventivamente, eleger/selecionar casos para serem disparados) ou *reativa* (dependente e adstrita à provocação ou canalização ao Ministério Público das questões coletivas a partir da iniciativa de entes/sujeitos externos à instituição).

Nesse contexto, o contato que é feito pelo Parquet com a coletividade para a identificação e compreensão dos conflitos coletivos - se contínuo ou pontual e episódico-, também ganhou destaque como perspectiva de análise do trabalho. Esse recorte se revelou pertinente à pesquisa, não apenas por estar relacionado à dinâmica estabelecida entre o Ministério Público Paulista e as referidas vias de acesso, como também pelo seu papel de substituto processual, que, como tal, sugere a necessidade de que tome contato com interesses externos a si para estar apto a deduzir e fundamentar a litigância voltada à tutela desses interesses.

Partindo dessa perspectiva, os dados coletados *sugerem* que, muito embora exista espaço para uma atuação diferenciada, a postura do Ministério Público de São Paulo para iniciar a sua atuação na tutela dos interesses sociais é preponderantemente *reativa* e atrelada a um contato *episódico* ou *pontual* com a coletividade.

Os principais fatores que suportam tais indícios são: *(i)* o formato de parte das vias de acesso das questões coletivas ao Parquet; *(ii)* o volume de trabalho alocado a cada Promotor de Justiça; e *(iii)* a complexidade e extensão de determinada Comarca.

**Vias de acesso.** O Ministério Público de São Paulo é estruturado e normatizado para tomar contato com os interesses sociais tuteláveis por diversas vias. Entre elas estão a Ouvidoria, o Atendimento ao Público, a Denúncia, a Representação, as Peças de Informação, o encaminhamento de informações pelos Órgãos da Administração Superior, a

Comunicação, as Diligências praticadas de ofício pelo Promotor de Justiça, a Notícia de Fato, a Audiência Pública e as Escutas Sociais [Anexo I<sup>101</sup>].

Com exceção das Audiências Públicas, da Mídia (Imprensa, rádio, telefone, televisão e internet), das Escutas Sociais e das Diligências praticadas de ofício<sup>102</sup> pelos Promotores de Justiça, os demais canais são especialmente articulados *a partir da iniciativa de terceiros*, pessoas físicas ou jurídicas, organizações da sociedade civil ou o Estado. A articulação desses canais por terceiros, por sua vez, pode ser estimulada por uma série de fatores.

Em primeiro lugar, o Ministério Público é uma instituição burocrática e permanentemente organizada para exercer a tutela dos interesses sociais. Tal organização finalística e permanente, por si só, já poderia atrair a procura de terceiros e a canalização das atividades voltadas à tutela em referência<sup>103</sup>.

O favorecimento para que as questões sejam encaminhadas ao Parquet Paulista podem ainda se relacionar com a variedade dos meios de contato passíveis de serem acionados pela sociedade (presencial, por telefone, e-mail, formulários, mídia social, Ouvidoria etc)<sup>104</sup>, a visão de baixa formalidade para o exercício de tal contato<sup>105</sup>, a visão do Parquet como neutro

---

<sup>101</sup> Em razão da extensão dos dados e em benefício de uma leitura fluida desse trabalho, os principais dados coletados pela pesquisa acerca do regramento e do emprego de cada uma dessas vias estão descritos no Anexo I.

<sup>102</sup> Consigna o Ato Normativo 484/06-PGJ: Art. 12. O inquérito civil será instaurado de ofício pelo membro do Ministério Público dotado de atribuição ao tomar ciência de fato determinado. Parágrafo único. O membro do Ministério Público poderá instaurar inquérito civil, ainda que não identificado o representante, tratando-se de fato determinado.

<sup>103</sup> Ao tratar da outorga de legitimidade ao Ministério Público para a tutela dos interesses sociais, em detrimento de outros entes da sociedade, Arantes aponta como “vantagem” do Parquet o fato de estar prévia e burocraticamente organizado (ou, em “stand by”) para receber e tutelar os aludidos conflitos, podendo receber os conflitos que surgem de forma repentina e imprevista (ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002, p. 70).

<sup>104</sup> Em entrevista: “com a ampliação dos canais de entrada de reclamações e representações da sociedade civil para o MP é claro que o nosso serviço vem aumentando assustadoramente ano a ano, o que por um lado é muito bom. Antigamente, quando eu entrei na carreira, uma pessoa para se dirigir a um Promotor de Justiça tinha que ir até o Fórum, levar uma representação em papel e protocolar na Secretaria, caso não conseguisse conversar com Promotor naquele dia. Nem todo mundo consegue sair de onde mora, da periferia, pegar 1 ou 2 conduções para falar com Promotor, isso não é razoável, não é certo, não é justo e nem é aceitável. Hoje, com os meios eletrônicos, uma pessoa dentro de casa assistindo televisão lembra que tem um buraco na calçada dela, ela manda um e-mail para nossa Ouvidoria e cai na nossa mesa” (09, ENTREVISTADO. **Gravação 09**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (36 min.). O Entrevistado 15 também ressalta a existência de muitos canais para contato (15, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (64 min.).

<sup>105</sup> 11, ENTREVISTADO. **Gravação 11**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.). Tal referência é feita, por exemplo, no regramento interno do Ministério Público para o funcionamento das Ouvidorias prescrevendo um “contato legítimo, direto e diferenciado com o público,

e dotado de garantias que suportariam a sua atuação<sup>106</sup>, a especialidade de determinados cargos<sup>107</sup>, além da percepção social de que se trataria de uma instituição “forte” e respeitada no sistema judicial<sup>108</sup>.

Em contrapartida, diversas das vias de acesso das questões coletivas ao Ministério Público Paulista tendem a favorecer uma postura *reativa* da instituição na tutela dos interesses sociais, uma vez que a sua atuação seria estimulada a partir da provocação, da demanda ou das informações que lhes são *levadas* pela sociedade, que, por sua vez, pode sofrer diversos estímulos para assim se conduzir.

Há membros do Ministério Público de São Paulo que nutrem essa percepção. Foram produzidos relatos pelos Entrevistados no sentido de que, ainda que fosse possível ao Parquet diligenciar ou “ir atrás” de questões afeitas à tutela coletiva<sup>109</sup>, a demanda trazida pela

---

possibilitando o relacionamento desburocratizado e facilitado” (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de atendimento à sociedade**. Brasília: CNMP, 2017).

<sup>106</sup> De acordo com a pesquisa de Cátia Silva, realizada com Promotores de Justiça com atuação em direitos coletivos no Estado de São Paulo, um dos fatores que contribuiria para que as informações fossem encaminhadas pela sociedade ao Ministério Público seria a visão dos Promotores de Justiça como “*uma autoridade neutra porque não pertence à elite da cidade, além de confiável porque está passando ali com todas as garantias constitucionais*”. Segundo a pesquisadora, recebidas as informações por meio de denúncias e reclamações, os Promotores poderiam adotar uma série de medidas voltadas à resolução do caso ou questão, como a “um simples telefonema”, a condução de investigações, o encaminhamento de pessoas a órgãos ou locais competentes, assim como ao ajuizamento de ações, destacando, ainda, que referidas atividades marcariam a denominação dos membros de “*promotor público*”, além de consagrar “*a imagem do Ministério Público como órgão de proteção aos fracos*”. (SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttex-t&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex-t&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017. p. 132)

<sup>107</sup> Como exemplo, 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.). A pesquisa conduzida a partir de entrevistas e coletas de dados de associações pelo CEBRAP destacou que, para as entidades entrevistadas, os canais de comunicação mais frequentes com o Parquet seriam os núcleos e as câmaras especializados (BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário. **Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 88).

<sup>108</sup> Ibid., p. 77-79.

<sup>109</sup> 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.). Observe-se que a atuação do Ministério Público é independente de provocação, “em caso de conhecimento, por qualquer forma, de fatos que, em tese, constituam lesão aos interesses ou direitos” cuja tutela está a cargo do Parquet (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 23/07. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 7 nov. 2007. Seção 1. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964>. Acesso em: 6 nov. 2017).

sociedade seria a responsável por pautar a atuação do Parquet<sup>110</sup>, que seria iniciada, majoritariamente, pelo recebimento de representações, as quais obrigariam os seus membros a agir<sup>111</sup>. Ao pontuarem essa visão, diversos dos Entrevistados fizeram referência ao fato de que, muito embora não seja costumeiro diligenciar para contatar ativa e preventivamente a sociedade, a instituição estaria de “portas abertas” para ser procurada<sup>112</sup>.

Partindo desse formato de interação entre o Ministério Público de São Paulo e as demandas a ele dirigidas, pode-se cogitar que o contato estabelecido entre a instituição e a sociedade não seja preponderantemente preventivo, contínuo e duradouro, a partir do qual o Ministério Público monitoraria e identificaria questões a serem tuteladas, obteria informações e traçaria o seu planejamento de atuação<sup>113</sup>. Ao menos nesse primeiro momento, o formato assumido pela atuação do Parquet Paulista como decorrente da provocação externa - isto é, atrelado ao atendimento pontual das solicitações individualmente a ele endereçadas, sugere o estabelecimento de um contato pontual e episódico com a coletividade, nos limites da provocação a ele endereçada<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> O Entrevistado 07 tem a percepção de que a “demanda acaba te pautando”, na medida em que “temos toda uma realidade de uma população de 200 milhões de habitantes no Brasil, eu penso no MP brasileiro, muitas vezes não dá pra você ficar procurando conflito, ele chega até você” (07, ENTREVISTADO. **Gravação 07**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (63 min.). Já o Entrevistado 12 destaca que “é mais frequente ingressarem as representações do que o MP ir atrás dos fatos”, a despeito dele poder ir atrás dessas informações e de identificar, no dia a dia, irregularidades (ENTREVISTADO 12, 2018). Outro destaca que é mais frequente que as questões sejam levadas ao Ministério Público, sendo que o que “chega aqui a gente tem que dar um encaminhamento” (08, ENTREVISTADO. **Gravação 08**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (23 min.)

<sup>111</sup> 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.) e 04, ENTREVISTADO. **Gravação 04**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.) Ainda: ENTREVISTADO 07, 2018. ENTREVISTADO 03, 2018, ENTREVISTADO 12, 2018, ENTREVISTADO 08, 2018. O ENTREVISTADO 09 afirma sobre a obrigação de agir: “quase sempre” e o Entrevistado 15 aponta “as duas vias”, ressaltando que “normalmente a gente é mais representado”.

<sup>112</sup> Com visto em: 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.), Entrevistado 07, 2018, Entrevistado 11, 2018 e Entrevistado 08, 2018.

<sup>113</sup> O conhecimento da realidade social para o planejamento estratégico da instituição é mencionado por Ferraz (FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Um novo modelo de gestão para o Ministério Público**: bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003). Há doutrina que ainda indica que a manutenção de canais de contato com a sociedade, para se aferir a vontade popular, seria relevante para manter a **legitimidade da atuação** do Parquet (DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto; FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Aperfeiçoamento do sistema de investidura do Procurador-Geral de Justiça: pressuposto para a afirmação do ministério Público como defensor do regime democrático. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 119-121).

<sup>114</sup> Ferraz destaca que: “o fato de trabalhar sem pleno contato com a realidade social explica porque os membros do Ministério Público agem em grande medida por provocação externa, com uso extremamente modesto da

O contato com a sociedade, a partir da iniciativa do Ministério Público, para identificar, compreender e fundamentar a sua atuação, também é visto por alguns de seus membros como insuficiente ou episódico<sup>115</sup>. A fala do Entrevistado 03 ilustra esse posicionamento no âmbito do Ministério Público Paulista:

A ideia que eu tenho e divido isso com alguns Promotores é que essa coisa de ofício não deveria ser ao acaso, deveria ter uma pesquisa, um estudo envolvendo universidade, envolvendo a população. Um estudo técnico, mas também com a participação da população para identificar quais fossem os assuntos mais importantes e agir nesses mais importantes, com clareza, com transparência, porque foi escolhido esse e não aquele outro. Isso é utópico, não é assim que a gente faz, é receber representação, basicamente. Chega representação, a obrigação nos obriga a agir. (...). E acho que a gente tem uma dificuldade grande de interlocução com a sociedade civil, acho que é uma falta de hábito, de estabelecer essa rotina, essa comunicação, é uma instituição que é fechada, então acho que talvez a gente possa fazer escolhas de caminhos que talvez não fosse exatamente o que a sociedade esperasse, por falta de interlocução<sup>116</sup>.

Referida forma de contato também é sugerida pelos dados coletados pelo CEBRAP<sup>117</sup>, no sentido de que diversos grupos sociais entenderiam existir certo distanciamento do Parquet com relação a determinados grupos ou questões coletivas, o que tornaria necessária a criação de mecanismos de “intermediação” entre organizações da sociedade civil mais

---

discricionariedade e do poder de iniciativa que a Constituição e a lei lhes conferem. Isso compromete a capacidade de interferir positivamente no quadro social” (FERRAZ, 2003, p. 108).

<sup>115</sup> Nesse sentido: “Outra percepção do Ministério Público é a de que a instituição, em alguns casos, atua de forma isolada da sociedade civil, não tem uma grande interlocução com ela, está “encastelada”. Assim, foi mencionado em algumas das entrevistas que o Ministério Público tem uma cultura de atuar “sozinho”. Algumas entidades apontaram a necessidade de haver um diálogo mais próximo do Ministério Público com os movimentos sociais, comunidades e grupos que compõem o “público” com o qual essas entidades trabalham, de a instituição estar mais aberta e sensível para suas demandas. Outros entrevistados relatam uma mudança mais recente do Ministério Público em alguns Estados, na medida em que este está procurando se aproximar mais da sociedade, realizando audiências públicas para ouvir demandas ou mesmo para apresentar suas diretrizes de atuação. Isso se deve, em partes, pela própria pressão da sociedade civil que atua de forma próxima a esta instituição, por exemplo, por meio das denúncias e representações encaminhadas para o Ministério Público. No entanto, há outro grupo de entrevistados que vê no Ministério Público uma atuação bastante próxima da sociedade civil, havendo a possibilidade de se realizar um trabalho articulado e com uma interação mais profunda com as entidades” (BRASIL, 2013, p.88).

<sup>116</sup> Ainda, no sentido da insuficiência do contato com a coletividade, cf. 04, ENTREVISTADO. **Gravação 04**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.)

<sup>117</sup> Para alguns entrevistados pelo CEBRAP, existiria um certo distanciamento com os grupos violados. Alguns entrevistados apontaram que o Ministério Público, em muitos casos, não conhece as demandas vindas dos grupos com os quais as entidades trabalham. Nesses casos, as entidades teriam o papel de fazer a conexão entre esses grupos e o Ministério Público. Os entrevistados também fizeram críticas a este distanciamento entre a instituição e os grupos e as comunidades que têm seus direitos violados. (BRASIL, op. cit., p.87).

estruturadas, conectadas de forma duradoura com a sociedade, e o Ministério Público, para que a instituição tenha conhecimento e dados suficientes a deduzir a sua atuação.

O **volume** de trabalho decorrente das provocações apresentadas pela sociedade ao Parquet Paulista e o **grau de complexidade da Comarca** de atuação dos Promotores de Justiça<sup>118</sup> foram condicionantes que se somaram aos indícios em torno do formato de agir e do contato mantido pelo Ministério Público de São Paulo com a sociedade.

Nesse sentido, foi identificada a percepção de que a carga de trabalho do Promotor de Justiça seria ocupada com a necessidade de responder a todas as representações recebidas, o que inviabilizaria ou dificultaria a sua disponibilidade para que saísse de seu gabinete ou de que investigasse, escutasse a população e traçasse a sua atuação a partir de prioridades por ele estabelecidas<sup>119</sup>.

Com relação às Comarcas em que a atuação seria empreendida, sugeriu-se que naquelas de menor porte, o contato direto com a sociedade e com os conflitos coletivos seria facilitado (tanto em razão do tamanho da cidade, quanto da maior facilidade de contato da população com o Promotor de Justiça, inclusive por conhecerem o local em que membro do Parquet atuaria<sup>120</sup>), enquanto nas cidades de maior porte, tomar conhecimento e contato com

---

<sup>118</sup> Em contrapartida, a facilidade do contato no interior em razão do tamanho menor da cidade também foi destacada pelo ENTREVISTADO 07, 2018. Contudo, ele ressalva a existência de espaço para uma atuação mais ativa e próxima da sociedade em qualquer comarca. Já outro acredita que o Promotor de Justiça tem a percepção de que há membros no interior que nutrem bastante contato com a Coletividade mas entende que as distâncias da Capital não interferem no contato com a sociedade, considerando as facilidades conferidas pela tecnologia (*Whatsapp*, telefone, e-mail, Facebook), que são utilizadas com frequência com o Promotor (02, ENTREVISTADO. **Gravação 02**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.)) O ENTREVISTADO 08, 2018, em contrapartida, entende que a atuação na capital e no interior é “sempre nesse mesmo ritmo”, considerando a dependência do auxílio da sociedade civil e dos órgãos da Administração para o desenvolvimento da atuação do Parquet na esfera dos direitos coletivos em qualquer cenário/localidade.

<sup>119</sup> O ENTREVISTADO 07, 2018, ENTREVISTADO 03, 2018, ENTREVISTADO 14. Ainda um deles destaca que “a demanda chega para gente numa quantidade muito grande” (06, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (84 min.)). Outro destaca que volume está relacionado com a lógica demandista, sendo necessário planejamento para introduzir conceito diferenciado (17, ENTREVISTADO. **Gravação 16**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (56 min.)). FERRAZ aponta o distanciamento da realidade social em virtude de estar o promotor de justiça absorvido pelo volume de feitos e por questões burocráticas (FERRAZ, 2003, p. 31).

<sup>120</sup> ENTREVISTADO 14, 2018. Já o ENTREVISTADO 06, 2018 fala da proximidade do Ministério Público com a população nas cidades menores, em um contexto de fala sobre a imagem que a sociedade tem do Parquet. O ENTREVISTADO 15, 2018, menciona o Fórum como referência para a população do interior, bem como o movimento contrário de saída do Parquet dos fóruns, além do conhecimento das pessoas dos Promotores. Por fim, há quem destaque maior proximidade individual no interior por meio do atendimento ao público (13, ENTREVISTADO. **Gravação 13**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.)).

essas questões diretamente seria mais difícil ou menos frequente<sup>121</sup>. As atribuições cumulativas dos Promotores de Justiça do Interior, em contrapartida, poderiam dificultar a disponibilidade do membro para a adoção de uma postura mais ativa na identificação e internalização de conflitos coletivos pelo Ministério Público de São Paulo, em decorrência principalmente da sua carga de trabalho<sup>122</sup>.

Ainda sobre esse aspecto, a fala do Entrevistado 04 indica que a insuficiência estrutural ou de aparelhamento do Ministério Público de São Paulo dificultaria a produção de informações pelo Parquet de forma preventiva e contínua. De acordo com o Entrevistado, o Ministério Público Paulista apenas faria a sua estrutura agir a partir da provocação e das informações que seriam a ele alimentadas por órgãos externos, tornando deficiente a atuação preventiva do Parquet Paulista e a detenção de uma visão mais ampla e completa da realidade social.

---

<sup>121</sup> ENTREVISTADO 11, 2018 e ENTREVISTADO 04, 2018. Ainda o ENTREVISTADO 10, 2018, ENTREVISTADO 01, 2018, ENTREVISTADO 12, 2018 e ENTREVISTADO 14, 2018 ilustram tal relevância exemplificando a atribuição de maior relevância da via atendimento ao público no interior, em detrimento da capital. ENTREVISTADO 10, 2018 destaca depender da situação, mas sugere a existência de maiores dificuldades de que o Promotor de Justiça tome conhecimento de questões a serem tuteladas em cidades do porte de São Paulo. O ENTREVISTADO 06, 2018 indica que nas grandes cidades seriam mais costumeiras notícias de jornal, e-mail, representações e requerimentos formulados por advogados. Também no âmbito de São Paulo, a pesquisadora Silva destaca que “o Promotor de justiça costuma ter um contato contínuo com a população das comarcas, sobretudo no interior”. Complementa a pesquisadora que a obrigatoriedade de que os Promotores residam nas Comarcas em que trabalham implicaria o incremento do contato do membro com a realidade social local e com os seus problemas cotidianos, sendo ainda que “no interior, os fatos chegam mais rapidamente aos gabinetes dos promotores”. Assim, “utilizando a considerável influência que possuem quando ocupam cargos em comarcas do interior, os promotores acabam encaminhando pessoas para serviços públicos e intermediando conflitos entre autoridades locais e a população, ou mesmo entre os próprios habitantes” (SILVA, 2001, p.132). Ainda nesse sentido, a pesquisa elaborada pelo CESEC, em âmbito nacional, aponta que, como contrapartida a maior efetividade das ações dos Promotores de Justiça nas Comarcas do interior, decorrente do contato mais próximo com a sociedade e conflitos locais, a maior especialização poderia consistir em critério com o qual se poderia contar para a atribuição de maior grau de eficácia às amplas atividades funcionais do Ministério Público (LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>>. Acesso em: 09 fev. 2017., p.63).

<sup>122</sup> O Entrevistado 05 descreve potencial dificuldade ou impacto para a adoção de uma postura mais ativa na identificação e internalização de conflitos coletivos pelo Ministério Público, originados da fixação de atribuições cumulativas aos Promotores especialmente das Comarcas do Interior do Estado, especialmente no que diz respeito às limitações de agenda dos Promotores que atuam também nos processos cíveis e que, portanto, estão constantemente em audiências e atrás da pauta do Poder Judiciário. O ENTREVISTADO 06, 2018, destaca a diferença na relação com a sociedade em razão da especialização na capital, sendo que o Promotor do interior não poderia ter dedicação exclusiva para tanto. Já o ENTREVISTADO 17 destaca as dificuldades de os Promotores com atribuições cumulativas exercerem as suas atividades, em virtude da complexidade dos temas tratados e da falta de especialização, enquanto na capital haveria mais proximidade com organizações da sociedade civil e centros de conhecimento.

Em contrapartida, a pesquisa identificou dados que sugerem a existência de *espaço* para que seja desenvolvida uma postura mais ativa pelos membros do Ministério Público de São Paulo, no que diz respeito à identificação e à condução da tutela coletiva. Nessas hipóteses, houve falas que relataram que a postura adotada no aludido contexto dependeria do interesse e da disponibilidade de **cada um** dos membros do Parquet Paulista (ou da pessoa do Promotor de Justiça)<sup>123</sup>.

Segundo normas internas do Parquet Paulista e alguns dos Entrevistados, outro dado que se acresce à potencialidade de uma atuação ativa é o espaço para que o Promotor de Justiça extraia dessas vias de acesso tendencialmente pontuais e restritas, uma atuação coletiva que esteja subjacente ao relato ou à informação apresentados, diligenciando para promover a sua tutela<sup>124</sup>.

Ainda, para os membros que vislumbram a potencialidade do desenvolvimento de uma postura ativa, o volume de trabalho das Promotorias, apesar de dificultar, não impediria a atuação de ofício dos Promotores de São Paulo<sup>125</sup>. Existiria, inclusive, para alguns membros alocados em diversos estados da federação, a percepção de que a “pressão dos cidadãos” não seria a responsável por mover o trabalho dos órgãos de direito coletivo<sup>126</sup>.

Nesse contexto, o Entrevistado 05 descreve existirem dois perfis de Promotores de Justiça em São Paulo, um “*que só age provocado, então espera chegar uma representação*

---

<sup>123</sup> ENTREVISTADO 02, 2018, ENTREVISTADO 13, 2018. Sobre a dependência da pessoa do Promotor cf. ENTREVISTADO 05, 2018 e ENTREVISTADO 02, 2018. Mesmo entendendo o incremento de postura ativa e preventiva, o ENTREVISTADO 13, 2018, indica a dependência da pessoa do Promotor. O ENTREVISTADO 15, 2018, menciona a existência de uma “crítica interna” para se “blindar um pouco de ser uma atuação só reativa”, mencionando a existência de procedimentos de acompanhamento de políticas públicas. Cf. ainda ENTREVISTADO, 17, 2018, ENTREVISTADO 06, 2018 e ENTREVISTADO 16.

<sup>124</sup> Tal questão é transparecida na normativa que regulamenta o Atendimento ao Público (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. ATO NORMATIVO Nº 619/2009-PGJ-CPJ-CGMP. Disciplina o atendimento ao público e o procedimento administrativo de apuração a lesão ou ameaça de lesão a direito individual e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 3 dez. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/619compilado.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/619compilado.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017) e ENTREVISTADO 12, 2018, ENTREVISTADO 14, 2018, ENTREVISTADO 05, 2018 e ENTREVISTADO 02, 2018 para as representações. Ainda, segundo Cátia Silva (2011, p. 132), “As denúncias e reclamações sobre casos individuais que ‘chegam’ aos gabinetes dos promotores podem dar origem a inquéritos civis e ações judiciais visando à resolução de questões mais abrangentes, ligadas à defesa de interesses coletivos e difusos. Assim, utilizando um atendimento que vem da antiga e tradicional função do Ministério Público na área cível, vários promotores procuram demarcar o seu novo espaço de atuação na defesa de interesses metaindividuais lançando mão dos novos instrumentos judiciais e procedimentos extrajudiciais consagrados na legislação recente”.

<sup>125</sup> ENTREVISTADO 05, 2018.

<sup>126</sup> LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p.49.

*ou uma peça de informação” e, outro, daqueles membros que “vão atrás, sabendo da informação, veem uma notícia de jornal na internet ou são provocados numa reunião, por exemplo, um evento, e tomam iniciativa de ofício”<sup>127</sup>.*

A dualidade de possíveis tendências da relação dos Promotores de Justiça de São Paulo com o acesso dos interesses sociais na instituição também foi destacada por Cátia Silva<sup>128</sup>, que, ao descrever o tipo ideal de Promotor de Justiça que atua na área dos direitos coletivos em São Paulo, aponta o “promotor de gabinete” como aquele que atua, em sua grande maioria, a partir de denúncias e irregularidades que chegam ao seu conhecimento, realizando investigações, fiscalizações e iniciativas específicas a partir disso, centrando-se na resolução de problemas específicos. Já o denominado “promotor de fato” costumaria valer-se de uma série de diligências, reuniões, campanhas e iniciativas para as questões coletivas, atuando a partir da definição de prioridades e do estabelecimento de estratégias para “projetos”.

A iniciativa de contatar diretamente a sociedade para o estabelecimento de diálogo, a compreensão da realidade, dos seus anseios e a reunião de informações necessárias à estruturação da litigância para a sua tutela, foi transparecida como possível especialmente em vias como as Audiências Públicas, Escutas Sociais, participação em reuniões e encontros com a comunidade<sup>129</sup>, além de diligências realizadas de ofício pelos Promotores de Justiça

---

<sup>127</sup> O ENTREVISTADO 13, 2018, também indica a existência de dois perfis: “Tem Promotores que são bastante ágeis, bastante dinâmicos, combativos, outros são mais legalistas, ficam só no processo e não saem tanto em busca das informações. Mas hoje em dia essa primeira parte é mais atuante: buscar as notícias, verificar se houve um comentário, ir atrás para buscar informações para ver se aquilo é verdade ou não”. Da mesma forma, ENTREVISTADO 16, 2018, indica que “cada Promotoria acaba tendo ali o seu próprio perfil e sua própria forma de realizar essa interface. Há Promotorias em que os integrantes são mais, digamos assim, afeitos a esse tipo de contato, que realizam audiências públicas, estão sempre em reuniões, junto a organizações, etc. e há os outros que ficam ali muito mais coma aquela característica de espectador, de recebedor de denúncias. Então você não tem ainda um mecanismo uniforme para lidar com esse tipo de interface, com esse tipo de contato”.

<sup>128</sup> SILVA, 2001, p. 133-140.

<sup>129</sup> O contato com ONGs, com organizações da sociedade civil, por meio de reuniões nos gabinetes, realização de audiências públicas (essas últimas, que “um ou outro acaba fazendo”), foi destacado pelo ENTREVISTADO 01, 2018, que os menciona especialmente no interior e pelo ENTREVISTADO 12, 2018, que relatou experiências de colegas que contaram com tais meios (especialmente audiências públicas) para compreender a realidade da coletividade e captar os seus problemas. A despeito disso, tais vias não são adotadas por todos os Promotores ou com frequência sistemática. É o que se infere de falas como “um ou outro acaba fazendo”, do ENTREVISTADO 12, 2018. Já o ENTREVISTADO 13, 2018, menciona as audiências públicas como meio para identificar as questões sociais a serem tuteladas, fiscalizar e a auxiliar a sociedade em como agir em determinadas situações, destacando também o trabalho de articulação e de contatos do CAO. O ENTREVISTADO 16, 2018 menciona as audiências públicas. Já o ENTREVISTADO 17, 2018, destaca ser fundamental o contato com a sociedade para a obtenção de informações e compreensão dos fatos e interesses na área de interesses sociais.

de São Paulo. O estabelecimento de litigâncias a partir do planejamento da Promotoria para aquela questão específica<sup>130</sup> ou articulada com órgãos internos como o Centro de Apoio<sup>131</sup> também foram sugeridas pelos Entrevistados como medidas de atuação afeitas ao perfil mais ativo dos Promotores de Justiça nessa esfera.

Identificou-se, ainda, posicionamento que atrela a noção de uma postura mais ativa à ideia de que o Promotor de Justiça “saia de seu gabinete” para ter contato com a realidade social, melhor compreendendo-a e promovendo a articulação das soluções de problemas<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> As audiências públicas também foram elencadas pelo ENTREVISTADO 14, 2018, que as refere como mecanismo para identificação de demandas coletivas, da mesma forma que as associações, que trariam demandas ao Ministério Público. O ENTREVISTADO 01, 2018 destaca que a sua Promotoria, que antes trabalhava por demanda (“a demanda vinha, a gente atuava”), diante do amadurecimento da ação civil pública, teria sido percebida a necessidade de ser feita “uma política pública” e complementa que “(...) foi feita essa postura mais ativa porque nós saímos daquele colamento no Judiciário, os inquéritos que vinham da Delegacia, os casos na área cível de família e o Difuso, o que acontece no dia a dia (...)”. Além disso, aponta que a Promotoria à qual está vinculada também atua conforme prioridade ou necessidade estabelecida pelo Plano Geral de Atuação, de forma, portanto, não necessariamente atrelada à demanda. O ENTREVISTADO 17, 2018 esclarece que “a gente tá tentando inverter essa lógica. Do começo da nossa atuação em 2011 até recentemente a lógica é a que a gente chama demandista, então as coisas chegam e a gente precisa dar resposta. Chegam por e-mail, chegam pessoalmente, chegam por carta escrita ainda. A lógica do planejamento é inverter essa ideia, então é fazer análises situacionais dos problemas da [sigilo] a partir dos planos e começar a ter uma conduta de provocação, de articulação, inverter essa lógica”, sendo que “se você atuar nessa lógica de resposta à demanda você não dá conta”.

<sup>131</sup> De acordo com o ENTREVISTADO 13, 2018, a despeito de haver um histórico mais reativo, atrelado à atuação a partir do recebimento de representações, existiria hoje incentivo para o desenvolvimento de atividades preventivas, articuladas a partir do Centro de Apoio. Em contrapartida, a postura dependeria da “pessoa individual”, do Promotor de Justiça cf. ENTREVISTADO 13, 2018: “Nós tínhamos uma atuação antes bem de recebimento das representações, mas graças a Deus está mudando bastante isso. (...) tem Promotores que são bastante ágeis, bastante dinâmicos, combativos, outros são mais legalistas, ficam só no processo e não saem tanto em busca das informações. Mas hoje em dia essa primeira parte é mais atuante: buscar as notícias, verificar se houve um comentário, ir atrás para buscar informações para ver se aquilo é verdade ou não. O ENTREVISTADO 06, 2018 também relatou situação nesse sentido: “Tem várias formas de atuar. Por exemplo, um dia eu estava em casa e li a notícia de que a vacinação de sarampo e poliomielite estava muito baixa no Brasil, no Estado de São Paulo também. Aí a gente conversou internamente, falou vamos pensar em uma estratégia. Alguns MP de outros estados estavam lutando também, a gente falou vamos participar. Montamos por exemplo uma minuta de portaria de acompanhamento de política pública, uma minuta de recomendação para as prefeituras, informamos os colegas, publicamos no diário oficial, mandamos por e-mail, conversamos com os colegas por *WhatsApp* e tal, e estimulamos que os colegas com base em uma notícia de jornal instaurasse nas Promotorias procedimentos para acompanhar como estavam as vacinações nos municípios e vários colegas fizeram. Então assim, foi uma demanda que a gente mesmo criou, ninguém chegou para a gente e falou.. (...)”

<sup>132</sup> Segundo a convicção do ENTREVISTADO 7, 2018, seria “importantíssimo nessas áreas de atuação dos interesses coletivos que o Promotor saia dos gabinetes, desde que eu comecei eu ouço isso dos Procuradores-Gerais (...)”. Tal relevância decorre, na sua visão, do enriquecimento da atuação do Parquet que decorre da exposição da Instituição à coletividade, “primeiro porque o público tá vendo o que é o MP, as pessoas não sabem, desconhecem o que é essa instituição, tem gente que acha que o MP é só atuação criminal e não é assim”, e, também, para ouvir a sociedade. As principais formas de contato mencionada seriam a realização de palestras, reuniões e fóruns de discussão com diferentes atores. A necessidade de que o Promotor de Justiça

**Relação com a sociedade civil e a Administração Pública.** A pesquisa também identificou entendimentos de que o contato do Parquet Paulista com a sociedade, por meio de organizações da sociedade civil e da Administração Pública, o auxiliaria a viabilizar o atendimento das demandas e dos anseios sociais, bem como o desempenho de suas funções<sup>133</sup>. Ou seja, a intermediação de demandas sociais, por meio de organizações da sociedade civil, poderia auxiliar o desenvolvimento de uma atuação coordenada e informada pelo Ministério Público, além de mais aderente aos anseios e às necessidades de determinada coletividade, suprindo eventuais deficiências informacionais e a reatividade ou certo distanciamento que o Parquet possa adquirir da realidade social.

Aponta-se que o referido contato viabilizaria o conhecimento de conflitos coletivos pelo Ministério Público de São Paulo<sup>134</sup>, a coleta de informações e documentos, a obtenção

---

“saia de seu gabinete” para contatar a sociedade permeou novamente a fala de ENTREVISTADO 14, 2018 que afirmou: “Depois, com a Constituição de 88, que o MP acabou saindo dos gabinetes. Se você é ontologicamente advogado da sociedade, você precisa ouvir seu cliente né, nenhum advogado consegue trabalhar sem ouvir o cliente para defender né. Então a gente tem que sair dos gabinetes para ver como é, o que está acontecendo, ouvir as pessoas, fazer audiências públicas, etc”.

<sup>133</sup> A Recomendação 61/17 CNMP estimula aos Ministérios Públicos que promovam encontros com movimentos sociais para (i) “aproximar os membros do Ministério Público das demandas da sociedade por meio do diálogo aberto, informal, leal e transparente”; (ii) identificar demandas e tendências relacionadas com direitos fundamentais; (iii) ampliar a democracia e a participação social, a “capacitação das lideranças dos movimentos sociais sobre os serviços prestados pelo MP na defesa dos direitos e sobre o modo de acessá-los”; (iv) estabelecer metas institucionais para temas de relevância social, com a reunião de esforços estruturais e orçamentários, para ampliação dos resultados. Respeitadas a autonomia e capacidade administrativa e financeira dos Ministérios Públicos, a norma indica que as recomendações nela veiculadas são fundamentadas na “evolução histórica” que teria levado o Parquet ao exercício de funções relacionadas aos direitos e interesses coletivos, no anseio de segmentos da população para a aproximação com o Ministério Público, tanto para atender as suas demandas, quanto para auxiliá-lo no desempenho de suas funções, inclusive por meio de encontros de abrangência local (“mais próximos de seus interesses e campos de atuação”), na orientação do Mapa Estratégico de ampliação da atuação extrajudicial, bem como da facilitação do acesso da sociedade às informações do Ministério Público e consolidação da representatividade do CNMP junto à sociedade (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 61/17. Recomenda às unidades e aos ramos do Ministério Público brasileiro a realização de encontros com os movimentos sociais. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 14 ago. 2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964>>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>134</sup> O ENTREVISTADO 07, 2018 e o ENTREVISTADO 08, 2018 respectivamente, indicaram as associações e a apresentação de representações pela própria coletividade, entre as vias mais frequentes de acesso das questões coletivas ao Ministério Público. O envio de informações e a representação pelo Poder Público foram também indicados como vias de acesso das questões coletivas ao Ministério Público pelo ENTREVISTADO 13, 2018 e ENTREVISTADO 03, 2018, a exemplo dos Conselhos Gestores do SUS (ENTREVISTADO 02, 2018), das Delegacias de Polícia (ENTREVISTADO 07, 2018), dos órgãos de fiscalização e de controle, como a Polícia Ambiental e a CETESB (ENTREVISTADO 08, 2018), tribunais de contas e Conselhos (ENTREVISTADO 04, 2018). O ENTREVISTADO 09, 2018, menciona o acesso das questões coletivas por associações e pelo Poder Público, destacando que na capital a sociedade civil é mais articulada, engajada e capaz de interagir com o MP.

de uma percepção mais apurada dos problemas de determinada coletividade e dos resultados atingidos pelas atividades do Parquet<sup>135</sup>, para subsidiar a sua atuação, servindo as entidades como intermediadoras de demandas sociais de grupos<sup>136</sup>.

Ainda foram destacadas, no âmbito do Ministério Público de São Paulo, a possibilidade de obtenção e troca de informações para a *condução de casos com organizações da sociedade civil e o Estado*<sup>137</sup>, permitindo a adoção de ações articuladas<sup>138</sup>, ou mesmo o *envio* de denúncias, representações e encaminhamento *de casos* por organizações da sociedade civil diretamente ao Parquet<sup>139</sup>, bem como a compreensão dos interesses sociais com especialistas alocados na sociedade<sup>140</sup> (inclusive de natureza técnica, como Universidades ou peritos, cujo conhecimento extrapola a esfera de expertise do Parquet<sup>141</sup>), tendo em vista, entre outras possíveis questões, a insuficiência de pessoal,

---

<sup>135</sup> FERRAZ, 2003, p. 35.

<sup>136</sup> Nessa linha, a pesquisa elaborada pelo CEBRAP aponta o estabelecimento de contato com entidades do terceiro setor como um dos meios pelos quais as questões coletivas são levadas ao Ministério Público. Aponta-se que as entidades por diversas vezes trabalhariam em conjunto para “coletar informações e documentos com a comunidade ou grupo com que trabalham, levando tal material relevante para o Ministério Público para que a instituição ajuíze e dê andamento a ações judiciais”. A instrumentalização do Ministério Público contaria, inclusive, com a maior proximidade das entidades com os atores e o tema que envolve o conflito, tendo por consequência uma “percepção mais apurada” dos problemas que o circundam, de modo a provocar e subsidiar a atuação do Ministério Público (BRASIL 2013, p.79).

<sup>137</sup> ENTREVISTADO 05, 2018. Ainda, ENTREVISTADO 02, 2018: “(...) tem ligação direta com os movimentos sociais de qualquer forma que você possa imaginar, telefone, zap, e-mail, contato direto, toda hora tão chamando a gente pra falar, pra participar de evento, pra discussão, pra debate, então nossa relação com os movimentos sociais é direta. Eles são os nossos parceiros, eu sempre brinco, tem o Estado e os Municípios, mas os parceiros são as organizações sociais. E nós criamos os nossos, quais são os nossos? Movimentos sociais, Conselho Regional de Medicina, Conselho Regional de Psicologia, Conselho Regional de Serviço Social, Conselho Regional de Enfermagem. Você vai montando um colchão de apoio, você tá no meio desse colchão, você cria e ao mesmo tempo é criado por eles e que nós nos reunimos sempre para estabelecer estratégias de ação conjunta, não só com os movimentos sociais, mas com esses conselhos”.

<sup>138</sup> ENTREVISTADO 02, 2018. Já o ENTREVISTADO 06: “super. Assim, hoje em dia acho que é bastante... (...) Por exemplo, eu troco *WhatsApp* com pessoal da Secretaria do Estado da Saúde, com o pessoal do Cross que faz a regulação de saúde pública, pessoal CNMP...(...) Tem bastante, o MP acho que é uma entidade muito aberta. Sempre que procurado, seja da via que for, o MP tem a tendência a acolher a demanda, pelo menos ouvir, endereçar, Conselhos Municipais de Saúde. O povo fala assim ‘eu quero fazer não sei o que lá’, assim, o MP nesse ponto é muito fluído”. E o ENTREVISTADO 15 afirma que o “Procurador-Geral chama os movimentos sociais para conversar”.

<sup>139</sup> BRASIL, 2013, p. 78.

<sup>140</sup> O Entrevistado 02, 2018, destaca que “nas questões centrais” não adota medidas antes de se reunir e discutir os conflitos com os movimentos sociais e os Conselhos, que são dotados de especialistas que conferem **subsídios** à ação do Ministério Público “Eu posso achar errado, mas se amanhã vem o cara do CREMESP e fala que isso tá correto, pra mim tá. Então você cria parceiros da maior relevância que eu não dou nenhum passo, nas questões centrais - não nas besteiras do dia a dia-, sem antes reunir com eles e discutir sobre o tema, de jeito nenhum que eu dou”.

<sup>141</sup> A doutrina do Ministério Público relata tal forma de contato. A fim de que o Ministério Público cumpra os objetivos institucionais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, a doutrina sugere a necessidade de que sejam estabelecidas “parcerias importantes com centros de estudos e pesquisas, bem como com universidades que possam fornecer-lhe elementos que deem a ele condições adequadas para atacar, racionalmente, as causas geradoras das graves injustiças sociais” (ALMEIDA, Gregório Assagra de. O

orçamento ou expertise técnica do Ministério Público Paulista<sup>142</sup>. Essas medidas seriam ainda mais relevantes, de acordo com alguns membros do Ministério Público de São Paulo, para questões coletivas específicas ou dotadas de complexidade, servindo a especialização dos Promotores e das organizações como ponte de diálogo e interação<sup>143</sup>.

---

Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 97). Aponta a pesquisa elaborada pelo CEBRAP: “Em alguns casos em que era necessário um conhecimento específico a respeito de certas questões, a interação se dá na medida em que as entidades de defesa de direitos fornecem sua expertise no tema com o qual trabalham para o Ministério Público. Assim, o MP busca as entidades para que elas forneçam pareceres e conhecimento técnico, tendo a ideia de que elas podem emitir opiniões qualificadas a respeito daquele assunto. Em outros casos, membros dessas entidades são chamados para falar dos temas a respeito dos quais elas são especialistas em seminários que o Ministério Público promove. O Ministério Público também utiliza dados e informações produzidos pelas entidades em sua argumentação judicial, assim como solicita que elas realizem pesquisas. As entidades de defesa de direitos com certa frequência afirmam participar de audiências públicas promovidas pelo Ministério Público para discutir temas mais amplos com os quais ambos trabalham. Em muitos casos, é o próprio Ministério Público que faz o convite para que tais entidades da sociedade civil participem das audiências, com o intuito de ter uma melhor compreensão do que se passa na sociedade em torno de uma questão, para ouvir a opinião da sociedade civil e mesmo para esclarecer fatos ocorridos. Em alguns casos, as entidades da sociedade civil colaboram, inclusive, com a organização de tais audiências. Várias das entidades entrevistadas afirmaram também participar de eventos, seminários, encontros etc. promovidos pelo Ministério Público, assim como o Ministério Público eventualmente participa de eventos organizados por elas” (BRASIL, 2013, p.85). Ainda o ENTREVISTADO 03, 2018, destaca que o contato com técnicos (primeiro por meio de levantamentos de órgãos públicos, em segundo dos técnicos do Ministério Público e em terceiro de Universidades ou da sociedade civil) para subsidiar a atuação do Ministério Público (orientar a como interpretar determinada questão), segundo o seu relato, seria frequente, considerando os recursos insuficientes do Parquet para o custeio de prova pericial. Complementa o Entrevistado: “No começo da lei de ação civil pública, estava todo mundo muito querendo ajudar, mas pesquisa custa caro, vai o tempo das pessoas, vai equipamento e o MP não tem como retribuir isso. Então mais uma vez é o contato pessoal, eu conheço alguém, outra pessoa conhece, aí o outro professor indica outro e é tudo na colaboração, se as pessoas não quiserem colaborar não tem nenhuma obrigatoriedade. Então essa falta de profissionalização de tudo isso dificulta um pouco”. A parceria com Universidades ou técnicos para o desenvolvimento da atuação do Ministério Público também foi identificada nas falas do ENTREVISTADO 01, 2018, que destaca o desconhecimento técnico dos membros para a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta e do ENTREVISTADO 12, 2018, que relata que os Promotores necessitam de avaliação técnica da pertinência de determinados assuntos de natureza coletiva, sendo comum que recorrerem a terceiros ou à Universidade Pública ou mesmo a algum conhecimento na cidade, para que possam avançar nas investigações.

<sup>142</sup> Questão similar foi apontada por Coslovsky. O Pesquisador destacou que, considerando a insuficiência de orçamento, pessoal e expertise técnica fornecidos pelo Ministério Público para o engajamento no tipo de atuação em referência, os Promotores de Justiça estabeleceriam alianças, formais e visíveis ou não, com ONGs, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, além de frações de profissionais de órgãos ou agências governamentais. Complementa o pesquisador: “*Crucially, many of these alliances are much more than short-lived quick fixes. Rather, these prosecutors and their allies often take purposeful action to strengthen their joint organizational capacity, institutionalize their achievements, and make their own jobs easier in the future. In practice, this means that a prosecutor may agree to settle a case in exchange for a new building, cars, computers, or specialized equipment that will strengthen the prosecutors’ allies*” (COSLOVSKY, Salo Vinocur. Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: The organizational basis of regulatory responsiveness. **Regulation & Governance**, v. 5, n.1, pp. 70–89, mar.2011, p. 81).

<sup>143</sup> A pesquisa conduzida a partir de entrevistas e coletas de dados de associações pelo CEBRAP destacou que, para as entidades entrevistadas, os canais de comunicação mais frequentes com o *Parquet* seriam os **núcleos e**

Nessa ótica, relatos coletados pelo CEBRAP destacaram que tal interação poderia ser realizada por convênios de cooperação técnica, pelo desenvolvimento do papel de assistente ou litisconsorte pelas entidades da organização civil, de acompanhamento processual de casos, articulações amplas com a sociedade civil, divisão de trabalho e definição conjunta de estratégias jurídicas<sup>144</sup>, contando, inclusive, com a participação da sociedade em reuniões e seminários elaborados pelo Ministério Público, para discussão de questões trabalhadas pelas entidades (como aplicação de lei ou funcionamento de política pública), a apresentação ou debate de análises e posicionamentos, além da discussão de estratégias e compartilhamento de peças para atuação judicial<sup>145</sup>.

---

**as câmaras especializados** (BRASIL, 2013, p. 88). Como exemplo, o GEDUC dispõe de uma série de canais seus para contato, notadamente, reclamações individuais (e-mail, telefonema, comparecimento pessoal, Ouvidoria do MPSP); questões constatadas em visitas institucionais, reuniões, além de situações de violação ao direito à educação noticiadas pela imprensa, dentre outras”), a identificação de matérias em visitas institucionais, em reuniões e a partir de notícias veiculadas pela imprensa, o encaminhamento de informações por organizações e entes da sociedade civil e do Poder Público, entre outros. O ENTREVISTADO 11, 2018, manifestou a percepção de que as organizações procurariam as Promotorias com temas específicos especialmente conforme incremento da complexidade da Comarca. Já o ENTREVISTADO, 14, 2018, por sua vez, aponta que a aproximação com associações “mais sérias” também decorreria da maior especialização de um promotor em determinada área, sendo que “as associações trazem a demanda para você”.

<sup>144</sup> Ainda o ENTREVISTADO 14, 2018 relata a **divisão de trabalhos** entre o Ministério Público e as associações, em decorrência da reduzida abrangência de sua atuação, o que teria já contado, inclusive, com a sua participação como representante da sociedade no âmbito do inquérito civil e complementa: “Então nós montamos um grande grupo de discussão para conseguir, dentro de um inquérito civil, tirar esses adultos que não tinham mais aproveitamento educacional nenhum desses ambientes e colocar em outro. Aí nós chamamos uma ONG que era parceira nossa para, dentro desse inquérito civil, ela participar como sendo representante da sociedade, porque era ONG de pais de alunos com deficiência. Então a gente fazia reuniões e elas participavam das reuniões, dos debates, fazia audiência pública e elas estavam juntas lá, compunham a mesa, ou anotava, terminava a gente ia lá, sentava, discutia. Então, quando você se especializa, é natural que aqueles grupos organizados da sociedade se aproximem de você. Então tem sim essa interlocução e eu acho que é saudável que tenha”.

<sup>145</sup> BRASIL, 2013, pp. 77-79 e 83. Há ainda relatos em que as relações entre as entidades e o Ministério Público conduziram à participação das primeiras em discussões sobre reformas institucionais do *Parquet*, contribuições para o fortalecimento e criação de núcleos ou varas temáticas, para a sensibilização de membros com determinados temas, de modo que todo o contexto apontaria para a busca de influência, ainda que indireta, da agenda temática do Ministério Público pelas entidades da sociedade civil (BRASIL, 2013, p. 84-85). A pesquisa elaborada pelo CESEC destacou que: “alguns expedientes podem ser acionados para aumentar o poder de pressão sobre autoridades públicas ou privadas responsáveis pela violação de direitos e para fazer cumprir recomendações e medidas estipuladas pelo MP. Entre eles, o estabelecimento de parcerias com ONGs e associações; a mobilização de recursos da comunidade; a articulação de forças locais; visitas periódicas a órgãos governamentais e realização de blitzes para detectar irregularidades. Esse tipo de atuação, para obter resultados, envolve, portanto, um trabalho incessante de articulação, abertura de canais de diálogo, mediação, negociação, e exige muita vontade política para enfrentar resistências, inércias e interesses contrários ao acatamento de acordos e recomendações. Há pouca regulamentação e quase nenhuma padronização quanto à escolha e ao uso de recursos judiciais ou extrajudiciais. A opção depende em grande medida, do perfil dos promotores envolvidos, que podem ser mais “formalistas”, mais apegados à esfera judicial e à atuação “de gabinete”, ou inclinar-se mais para a categoria dos “promotores de fatos” (Silva, 2001), cujo estilo de atuação

O estabelecimento de contatos, parcerias ou convênios entre o Parquet, a Administração Pública e organizações da sociedade civil, inclusive, é objeto de menção e estímulo em normas internas do Ministério Público de São Paulo e do Conselho Nacional do Ministério Público [Anexo 01, tabela 1.6], tendo sido transparecido como relevante na seara Paulista para diversos dos Entrevistados, especialmente para a definição de estratégias e resolução articuladas de problemas afeitos à esfera coletiva<sup>146</sup>.

Viés diverso de interação entre sociedade e o Ministério Público de São Paulo que foi elucidado na pesquisa foi aquele atrelado à concepção de que as organizações ou entidades da Administração Pública não teriam estrutura, conhecimento ou interesse suficientes para tutelar os interesses por elas visados, dependendo do resguardo, da estrutura, expertise e da imagem do Ministério Público para veicular a tutela<sup>147</sup>, ou mesmo aqueles que destacaram a

---

assenta sobretudo na articulação política e na mobilização de instrumentos extrajudiciais” (BRASIL, 2013, p. 54).

<sup>146</sup> O ENTREVISTADO 05, 2018, descreve ter uma relação profissional próxima com a Administração, tendo “muita facilidade com os Secretários Municipais da área afim”, “dependendo de quem estiver na Secretaria”, além do estabelecimento de diálogo com vereadores mais ligados ao seu segmento de atuação e complementa: “Essa ligação é próxima tanto do ponto de vista formal, de ofícios eletrônico, como por meio de telefone, de reuniões que a gente faz aqui, e até casos de contato por zap em coisas urgentes, a gente tem telefones pessoais; de alguém que precisa ser acolhido com absoluta urgência, de uma situação insustentável, no Centro de Acolhida. Então é uma relação muito próxima a bem do serviço público, pra coisa funcionar mesmo”. Dentre as formas de interação com a coletividade e a Administração Pública mencionadas pelo ENTREVISTADO 07, 2018, estão a realização de reuniões, fóruns de discussão, palestras, que contam, inclusive, com a participação de atores Públicos, como o INSS, Judiciário, Secretaria, Defensoria, destacando que “há um trabalho interdisciplinar muito importante a ser feito pela instituição, latitudinal”. O Entrevistado ressalva que o contato com a Administração Pública ocorre com proximidade “quando eles se propõem”. O ENTREVISTADO 11, 2018 ressalta que, especialmente em comarcas de menos complexidade, é estabelecido contato direto do Promotor de Justiça com o órgão da Administração Pública envolvido em determinado relato apresentado ao Parquet, ou mesmo com o Prefeito e Secretário, para solucionar a questão. A mesma menção foi feita pelo ENTREVISTADO 01, 2018. A concessão de um suporte de informações para o ajuizamento de ação civil pública pelos Tribunais de Contas foi indicada pelo ENTREVISTADO 10, 2018, como um exemplo do contato do Ministério Público com a Administração. O ENTREVISTADO 08, 2018, acrescenta que o “nosso trabalho é todo em parceria. Então a nossa atuação aqui depende de outros órgãos, depende da CETESB, depende da Polícia Militar, depende de todos os órgãos, da sociedade civil. É um trabalho em conjunto”. Já o ENTREVISTADO 17, 2018: “Acho que tem uma função constitucional, o artigo 127 fala que a gente tem que fazer a defesa dos direitos sociais. Eu também não acho que essa atribuição decorra ou pelo menos devesse estar fundamentada numa suposta hipossuficiência da sociedade ou dos outros colegitimados, muito pelo contrário, acho que a gente precisa estabelecer relações com os outros colegitimados num sentido mais emancipatório deles e em articulação e tal. A gente teve aqui o caso da educação infantil que foi muito emblemático nesse sentido, não sei se você chegou a acompanhar, que foi uma atuação efetivamente conjunta (...)”.

<sup>147</sup> A esse respeito, o ENTREVISTADO 08, 2018 destaca que a atuação do Ministério Público é originada da transmissão de informações por esses órgãos, quando identificam uma questão coletiva, “porque eles sozinhos não conseguem dar uma solução, então aí entra o peso dessa instituição, com todos os recursos para auxiliar esses órgãos que estão na linha de frente”. Percepção similar foi manifestada pelo ENTREVISTADO 12, 2018, ao apontar que funcionários interessados na causa em que atuam encaminhariam informações sobre problemas por eles detectados, quando “percebem que a Administração não está dando conta, ou por falta de estrutura ou

necessidade de “cautela” na relação estabelecida com terceiros, para que não pautem integralmente a atuação do Parquet de São Paulo<sup>148</sup>.

Essa visão também havia sido externada por alguns Entrevistados ao serem indagados a respeito das suas percepções sobre o que qualificaria a atuação do Ministério Público Paulista na tutela dos interesses sociais, especialmente em face dos demais legitimados. Naquelas oportunidades, foram suscitados:

**a) A preponderância do Ministério Público na tutela dos direitos coletivos, em contraposição à insuficiência da atuação dos colegitimados:** De acordo com o Entrevistado 02, seria “importante que os colegitimados estivessem mais aparelhados para entrar com as ações também e não ficar muito na dependência do MP, mas isso lamentavelmente não acontece, é muito raro a ação civil pública proposta por colegitimado”.

A questão da preponderância do Parquet, contraposta à relevância e insuficiência da tutela que poderia ser desempenhada pelos demais legitimados também apareceu na fala do

---

porque não quer fazer”. O contato com associações e terceiros, para que, a partir de informações, o Ministério Público atue, foi igualmente referenciado pelo ENTREVISTADO 01, 2018. Ele também relatou o contato com o advogado de determinada área, que seria conhecido, e teria entrado em contato no contexto de que “só que chega uma hora que você tem que pôr no Judiciário e ele não quer saber disso”. O ENTREVISTADO 03, 2018 relata a apresentação de representações pelas associações ao Ministério Público, que deixam de ajuizar as ações civis públicas, com a participação do Parquet como *custos legis*, em virtude da “sensação de que uma ação que venha do MP tem, perante o judiciário, mais força”. Sobre a existência de ferramental e de estrutura que qualificariam a atuação do Parquet frente aos demais legitimados, o ENTREVISTADO 09, 2018, pondera que “Às vezes (não estou dizendo que sempre) outros colegitimados não têm essa estrutura, esse instrumental todo para poder enfrentar junto com o MP esses problemas, porque nós vemos os colegitimados como parceiros - quanto mais os colegitimados fizerem para nós é melhor, mas a gente entende que nem sempre eles conseguem, por falta de estrutura”. Já a pesquisa realizada pelo CEBRAP aponta relatos de entrevistados sobre a existência de relações positivas entre os Ministérios Públicos estaduais e as entidades de defesa de direitos, que procuram no *Parquet* estrutura de apoio pela insuficiência de recursos técnicos, financeiros e físicos, além de “peso institucional e político”, o qual, na sua visão, incrementariam as chances de êxito da ação, complementando que: “Outro motivo é o de que muitas vezes chegam casos à entidade cuja temática não é aquela com a qual ela trabalha, ou mesmo porque a entidade fez uma opção por escolher apenas alguns casos paradigmáticos para propor ações judiciais”. (BRASIL, 2013, p. 78).

<sup>148</sup> “O que nós devemos nos preocupar, eu acho, com essa relação, é nós não sermos pautados também só pela agenda dos movimentos sociais. Então a gente não pode virar instrumento de briga política. Os movimentos, por exemplo, eles têm legitimidade para algumas pautas que são deles, mas o MP abrange a sociedade inteira. Então nós não podemos ser advogados de movimento social, a gente ouve e muitos Promotores estão fazendo audiências públicas hoje, isso já tá ficando...” (ENTREVISTADO 15, 2018). O ENTREVISTADO 01, 2018, destaca a relevância do papel dos colegitimados, mas ressalva a necessidade de cautela nas associações, considerando que “estamos passando por uma crise moral no Brasil muito difícil”. Acerca da preponderância do Ministério Público no desenvolvimento do papel, sendo que “nós deveríamos no Brasil trabalhar mais com a própria organização da sociedade civil, quanto mais organizada for a sociedade civil, menos necessidade você tem do MP porque a própria sociedade vai defender esses interesses e o MP aos poucos se voltaria pra sua finalidade primeira que é a área criminal, essa não dá pra terceirizar”, manifestou-se o ENTREVISTADO 11, 2018.

Entrevistado 05<sup>149</sup>, Entrevistado 12<sup>150</sup> e do Entrevistado 14<sup>151</sup>. Na perspectiva da insuficiência de preparo ou de estrutura de todos os colegitimados para a defesa dos direitos ou da insuficiência da sua atuação ainda se posicionaram o Entrevistado 07<sup>152</sup>, Entrevistado 03<sup>153</sup>, Entrevistado 13 e Entrevistado 01. Nesse contexto, a “preponderância” da atuação do Ministério Público seria ainda transparecida pela discrepância do número de ações ajuizadas entre o Parquet e os demais legitimados (ENTREVISTADO 10, 2018);

**b) Desinteresse dos demais legitimados para tutelar determinadas questões:** o ENTREVISTADO 14, 2018, aponta que “muitas vezes os advogados nem veem o atrativo financeiro para entrar com uma ação em nome de uma associação (...). Então acaba o MP se

---

<sup>149</sup> “O que não retira a importância de que a sociedade se organize para fazer a própria sua tutela, mas isso se imaginava em 88, ingenuamente, que em muito pouco tempo a sociedade se organizaria e o MP não precisaria mais atuar nessa área - e a realidade mostrou exatamente o contrário, que hoje mais do que nunca o MP e a Defensoria são os dois grandes articuladores da tutela coletiva (inaudível) sociais” (Entrevistado 05, 2018).

<sup>150</sup> Que destaca que os legitimados deveriam conjugar esforços, sem “atrapalhar o trabalho um do outro”, além de apontar que “o MP ainda é uma reserva moral que as pessoas veem atrás para querer que você dê um suporte” e “O MP, até alguns poucos anos atrás sempre foi o protagonista das ações, das investigações das ações, principalmente na área do consumidor também. É uma pena, porque a sociedade tinha que contar só com um ator. (...) importante é que a sociedade tenha um leque de opções de atores para atuarem de forma mais variada”. (Entrevistado 12, 2018)

<sup>151</sup> Ressalta o histórico de falta de sujeitos, com qualificação para o ajuizamento de ações, que teria levado à preponderância do Parquet, bem como, em contrapartida, a necessidade de não se pensar em uma “reserva de mercado” do Ministério Público. Complementa o Entrevistado: “Então você reúne esses fatores, o MP começou ele a ser o primeiro a entrar com as ações e até hoje estatisticamente ainda é o que mais entra com ações. Embora eu ache que a gente teria que prestigiar as associações para que elas pudessem ser as principais autoras de ações civis públicas, mas na prática o que acabou acontecendo foi isso, o MP assumiu isso na época, que era uma novidade. Eu me lembro que eu tinha, entrei no MP a lei da Ação Civil Pública tinha não tinha 1 ano ainda. Se pensava de entrar com uma Ação Civil Pública, o juiz ficava apavorado, porque não sabia nem como lidar com isso, entendeu? Da mesma forma os outros colegitimados, você não tinha nenhuma associação constituída que tivesse pessoas com essa qualificação para poder ficar entrando com essas ações. Então acabou o MP assumindo e assumiu e está até hoje. Eu, quando me manifesto nos processos, sempre procuro prestigiar a legitimidade da Defensoria Pública, a legitimidade das associações, porque havia ainda uma discussão, a Defensoria constitucionalmente é para defesa do hipossuficiente, do vulnerável” (Entrevistado 14, 2018).

<sup>152</sup> “Se eu for lembrar das aulas de pós-graduação alguém dizia: “mas é importante que os demais legitimados atuem tanto quanto ou até mais que o MP. Eu concordo, acho que isso é uma questão mais de formação cultural, as ações coletivas, os conflitos de massa, a proposta de solução não pode ser só de um legitimado, bom seria se uma Associação ajuizasse a demanda ou buscasse superar esse conflito de interesses, mesmo que fosse através dos meios adequados de solução de conflitos do que ele representar o MP como se ele fosse advogado da Associação para ajuizar a demanda ou buscar a solução judicial ou extrajudicial. Então, eu acho que ainda hoje temos esse defeito no sistema de proteção aos direitos coletivos, nem todos os colegitimados são preparados para a defesa e buscar a tutela desses direitos, mas acho que a gente melhorou um pouco em relação ao que eu via mais perto de 85 quando da Lei de Ação Civil Pública, mais perto de 90 quando veio o Código do Consumidor, acho que evoluímos um pouco mais, há uma maior consciência tanto dos juízes como da sociedade em geral até porque o volume de processos que tem no Brasil é muito grande e a gente poder resolver coletivamente conflitos coletivos fica muito melhor, mas acho que ainda estamos caminhando pra isso” (Entrevistado 07, 2018).

<sup>153</sup> Aponta que “gostaria que os outros *também* fossem importantes”, pois “fortaleceria a defesa dos interesses difusos” e não gastaria recursos do Parquet com questões que poderiam ser resolvidas de outras formas pela sociedade civil. (Entrevistado 03, 2018)

qualificando para isso e acaba vocacionado para assumir esse papel”<sup>154</sup>. O ENTREVISTADO 13, 2018, também destaca:

Nós deveríamos ter uma ligação com os órgãos públicos, uma ligação com todos em busca dessa qualidade de defesa do consumidor, meio ambiente, infância, educação. Mas muitas vezes outros interesses prevalecem fora e a gente tem que combater isso e aí entra um desgaste necessário, que é onde a gente não está chegando 100% naquilo que poderia. Então se juntasse todas as entidades que buscam o mesmo fim nas suas áreas, a gente teria um resultado mais satisfatório para a coletividade.

O que acontece hoje: a gente vê que, por exemplo, no Meio Ambiente, tem associações que buscam realmente uma defesa ambiental que estão acima de qualquer suspeitas, outras não elas estão pensando só no que interessa a eles - a pessoa vê acontecer isso, a pessoa vem defender o bairro dela contra uma determinada empresa, agora eles não brigam para essa empresa ser uma empresa que não polua, eles brigam para que não seja instalado no bairro deles, só isso. Quando o objetivo deveria ser essa empresa não pode funcionar em nenhum lugar enquanto não todas as licenças necessárias, CETESB, etc. Então, a sociedade civil muitas vezes fica devendo por isso, pensa no bem daquela coletividade próxima e esquece a coletividade geral, como falei algumas não todas. Por isso acho que o MP fica como retaguarda me parece dessa discussão.

Visto o cenário de acesso das questões coletivas ao Parquet Paulista, é possível se ponderar a existência de potenciais vantagens e desvantagens do Ministério Público de São Paulo como litigante habitual dessa seara.

A estruturação do Ministério Público de São Paulo para atender aos interesses sociais pode sugerir a fruição de vantagens estratégicas pela instituição, relacionadas com a sua organização permanente e burocrática para o desenvolvimento da referida tutela e, por consequência, a possível incidência de baixos custos iniciais para mobilizar litigâncias. Inclusive, de acordo com Arantes<sup>155</sup>, o fato de o Ministério Público ser um ator institucionalizado, dotado de ferramentas e de um histórico para desenvolver o papel da

---

<sup>154</sup> Ainda, o Entrevistado 09, 2018, ao falar sobre vias de acesso, aponta que “Algumas vezes por associações, algumas vezes por associações colegitimadas, que ao invés de exercerem seu papel legal também de tutelar aquele interesse supostamente violado preferem que a gente faça aqui e as vezes o próprio poder público”. Já o Entrevistado 16, 2018 aponta a inércia dos colegitimados, destacando que “MP deveria ser um órgão em certa medida de reserva na própria tutela, a tutela deveria ser prioritariamente exercida pela própria sociedade civil, por associações civis. Mas na verdade os demais legitimados são vários e não cumprem seus papéis, então tudo acaba ficando a cargo do MP (...)”.

<sup>155</sup> ARANTES, 2002.

tutela dos interesses sociais, favoreceria e tornaria esperado que as questões coletivas fossem a ele levadas para serem tuteladas, reforçando tais vantagens estruturais<sup>156</sup>.

O favorecimento para que o Ministério Público de São Paulo atue de modo a receber e a tutelar os interesses sociais também se mostrou presente em, ao menos, outros três fatores:

- a) na eventual obrigatoriedade do exame de todas as demandas que são encaminhadas à instituição, o que, muito embora possa influir no emprego da seletividade pelo Parquet (como se verá no item 4.5.1, *infra*), pode favorecer que determinados interesses sociais não permaneçam sub-representados, ao “assegurar” que as questões serão examinadas e que a sua tutela será buscada pela Instituição;
- b) na possibilidade de o Parquet empregar ferramentas para extrair o viés coletivo de reclamações ou informações individuais, ampliando e otimizando a sua atuação;
- c) na possível articulação de parcerias e atuação em conjunto com a sociedade civil e o Estado para identificar informações e soluções para as questões coletivas, ampliando e fortalecendo a tutela dos interesses sociais.

A relação mantida com outros legitimados e a conotação de “preponderância” do Ministério Público na tutela dos interesses sociais, como visto, também pode sugerir a fruição de vantagens pelo Parquet Paulista no jogo da litigância.

Tal ponto foi abordado por Arantes<sup>157</sup>, quando perquire a relação do Ministério Público de São Paulo com os demais legitimados para a tutela dos interesses sociais. Segundo o autor, referida preponderância seria atrelada ao histórico de busca de vantagens pelo Ministério Público para desempenhar essa função, com a disseminação do discurso de que a aludida discrepância se originaria de razões sociopolíticas ou da fragilidade da sociedade civil, o que justificaria a preponderância na atuação do Ministério Público, assim como a necessidade do seu fortalecimento.

---

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>157</sup> ARANTES, 2002, p. 73-74.

O autor também destaca uma série de fatores que denotariam essas vantagens, como o recebimento de ferramentas não outorgadas aos demais legitimados (como o inquérito civil), as dificuldades enfrentadas pela sociedade civil para se organizar no período de um ano para o atendimento de demandas (especialmente daquelas litigâncias que não se revelam previsíveis e recorrentes, dada a impossibilidade de mobilização para um assunto com a limitação do estatuto e do tempo de constituição da associação) e o afastamento da noção de representatividade adequada para si (ao menos expressamente da lei) na disputa com os demais interessados na tutela coletiva<sup>158</sup>.

Esses fatores denotam potenciais vantagens que estariam atreladas a uma atuação estratégica, conforme Galanter, como a estruturação ou mobilização permanente dos membros para a defesa dos interesses coletivos, o seu grau de institucionalização, a existência de mecanismos para trabalhar a resolução de litígios e a presença de requisitos objetivos na lei para a sua legitimidade extraordinária.

Além disso, o olhar sobre a abstenção, atuação reduzida ou dependência pelos demais legitimados e pela sociedade da atuação do Ministério Público, parece se alinhar com a ideia de “neutralidade” e da função tutelar do Parquet apontadas anteriormente (capítulo 4.1), responsáveis por atrair uma série de questões coletivas para sua tutela<sup>159</sup>. Ainda recebe destaque a ideia de que o papel do Parquet nessa seara mitigar a sub-representação dos interesses coletivos, em decorrência de serem demasiado reduzidos em face aos custos ou fruição de eventual reparação, que fomentaria uma das possíveis formas de reorganização das partes indicada por Galanter para o desenvolvimento de uma atuação estratégica.

Em contrapartida, a reatividade afeita às vias de acesso das questões coletivas ao Parquet Paulista pode sugerir a existência de potenciais aspectos da sua estrutura e normatização que criem dificuldades para o auferimento de vantagens estratégicas pelo Ministério Público de São Paulo, no momento inicial da sua atuação na esfera dos interesses sociais.

---

<sup>158</sup> Ibid., p. 66-74.

<sup>159</sup> Destaca-se que as entrevistas também forneceram uma visão afeita à neutralidade do Ministério Público de São Paulo e à desconfiança das associações nutridas por alguns Promotores de Justiça que demandariam a cautela no estabelecimento de parcerias. O ENTREVISTADO 14, 2018, aponta a cautela a ser adotada para o estabelecimento de relações com associações, que pretenderiam “aproveitar da sua sombra porque ”ah, eu sou parceiro do MP”, é um atestado de idoneidade, e na verdade às vezes é um picareta e você tem que espantar de perto de você”.

A atuação do Ministério Público a partir da provocação externa, em todos os casos que lhe são levados e que encontram cabimento nos seus papéis institucionais (ou seja, a sua atuação “para tudo o que chega” e na “medida do que chega”), pode mitigar a noção de que ele atua *a partir de* um planejamento sobre determinado tema, desenvolvido de acordo com o monitoramento e o acompanhamento da realidade.

Da mesma forma, a ideia de que a atuação do Ministério Público de São Paulo se daria a partir da mobilização de vantagens como a antecipação de situações de conflitos (baseada na experiência do ente), de forma preventiva, global, seletiva e contínua, também ficam, de certa forma, relativizados, na medida em que a tutela dos interesses sociais seria desenvolvida *em razão* do estímulo de terceiros, deixando de se atrelar à noção de decorrência de uma organização prévia, pautada numa visão experiente, informada e ampla da realidade que conferiria contornos e informaria o Parquet sobre a existência de determinada situação envolvendo os interesses sociais, merecedora de tutela.

Ainda, a atuação efetuada em todos os casos levados ao Parquet Paulista (evidente que naqueles que se enquadram nos seus papéis institucionais) poderia impactar a ideia de fruição de vantagens como a seletividade, a eleição e o “disparo”, pelo litigante, daqueles casos reputados como mais favoráveis ou promissores, o que será melhor visto no tópico 4.5.1, infra.

Questões similares podem ser suscitadas no que diz respeito ao contato estabelecido pelo Ministério Público com a coletividade. O estabelecimento de um contato episódico – no momento da apresentação de representação, por exemplo-, em detrimento de se revelar como constante e duradouro, pode impactar não apenas no objeto (caso) da tutela desempenhada, como também na fundamentação ou na formação das teses utilizadas na litigância.

Nesse sentido, foi identificada percepção de membros do Ministério Público de São Paulo no sentido de reputar o contato e o diálogo com a sociedade como mecanismos aptos a legitimar socialmente a atuação do Parquet<sup>160</sup>, além de aprimorar a execução das suas atividades na tutela dos interesses sociais sob diversas perspectivas, tais como: a elaboração de um programa de atuação a partir das expectativas da sociedade<sup>161</sup>; a melhor identificação

---

<sup>160</sup> Cf. nota de rodapé 13, do presente trabalho.

<sup>161</sup> ALMEIDA, 2016, p. 88-89.

e compreensão de demandas e problemas sociais<sup>162</sup>; a prestação de contas à sociedade das medidas que estão sendo adotadas; o auxílio da tomada de decisão relativamente ao litígio e a obtenção de informações e documentos que auxiliam a estruturação do litígio<sup>163</sup>.

Tais medidas se revelam ainda mais importantes quando contrapostas às possíveis deficiências percebidas por alguns dos membros da instituição, a exemplo da sua “incapacidade” de produzir informações de forma preventiva e com o olhar amplo sobre determinada situação litigiosa. Nesse sentido, a atuação do Parquet Paulista na tutela dos interesses sociais seria *dependente* do contato estabelecido com a sociedade para a identificação dos conflitos e o desenvolvimento da sua tutela de modo fundamentado<sup>164</sup>.

A percepção nutrida pelos membros do Ministério Público de São Paulo se alinha, assim, com a concepção de Galanter sobre a relevância que poderia ser atribuída à proximidade do litigante habitual com a realidade e a questão coletiva que será por ele tutelada.

O estabelecimento de um contato mais regular e duradouro com a coletividade (ou, para o autor, do advogado/representante com o litigante habitual) tenderia a munir o litigante de melhores informações, viabilizando a sua reunião e utilização, a proporcionar o conhecimento da realidade, a compreensão dos conflitos e anseios do representado, assim

---

<sup>162</sup> A exemplo do que ocorreria com as audiências públicas, que estabelecem contato coletivo direto cf. DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos. Responsabilidade civil do Estado decorrente da não oferta de vaga no ensino obrigatório In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses**. Disponível em: < <https://congressonacional2017.ammmp.org.br/public/arquivos/teses/65.pdf> />. Acesso em: 17 jan. 1999, p. 402-405. Já o ENTREVISTADO 12, 2018, relata experiências de colegas que se valeram do contato social (especialmente por meio de audiências públicas), para compreender a realidade da coletividade e captar os seus problemas. BRASIL, 2013, p. 88.

<sup>163</sup> Menção similar à ideia de prestação de contas por meio do contato com a sociedade é transparecida no emprego das audiências públicas (Resolução 82/12 CNMP). A coleta de informações e documentos, com a sociedade, por meio de grupos, é indicada, por exemplo, pela pesquisa do CEBRAP (BRASIL, 2013, p. 78).

<sup>164</sup> Segundo o ENTREVISTADO 04, 2018: “nós temos uma falha estrutural que é a seguinte, (...) o MP, fora da área jurídica, conta com um apoio muito limitado. Então, por exemplo, nos casos de improbidade (...) uma grande parte do nosso trabalho decorre da informação dos Tribunais de Contas do Município e o do Estado, por quê? Porque não temos uma atividade preventiva de verificação dos contratos, esse tipo de atuação não existe previsão legal dessa atuação preventiva e não contamos com uma estrutura de apoio, temos uma estrutura chamada CAEX que é super importante, mas não faz esse trabalho preventivo, ele na verdade atua reativamente, uma vez que a gente tenha a existência de um processo a gente pode solicitar a esse órgão técnico algum apoio, mas um trabalho preventivo como faz o TCM ou o TCE não temos. (...). Na verdade, é o seguinte, como não temos essa capacidade de atuar previamente, de atuar proativamente, ela é muito menor, mas como posso colocar? Existe sempre uma dificuldade do MP enxergar as coisas que acontecem no mundo, atuamos muito em base no que a imprensa diz, com base em algumas reclamações individuais, com base nessas comunicações do TCM e TCE e nós não produzimos a informação. O correto seria dizer, não somos um órgão capaz de produzir informação, apenas consumir e dar tratamento à informação. Uma vez que ela venha, conseguimos trabalhar. A limitação é estrutural, não conseguimos produzir, esse é o ponto.”

como a atuação ou prestação de serviços jurídicos de forma mais contínua, persistente, com a visão e orientação de uma estratégia global, coordenada e coesa. Além disso, Galanter (1974) aponta que tal contato fomentaria o aumento da expertise do litigante e o seu conhecimento sobre determinada realidade, permitindo que, a partir disso, o litigante traçasse uma estratégia preventiva e antecipasse situações de litígio que poderiam afligir o representado.

Em contrapartida, a deficiência nesse contato (ou o seu estabelecimento episódico e limitado) tenderia a prover o litigante de serviços jurídicos estereotipados e sem criatividade, como indicado por Galanter ao tecer considerações sobre a tipologia do advogado dos litigantes ocasionais, com quem o seu representante deixaria de manter contato duradouro.

Para o Ministério Público de São Paulo, pode-se cogitar que o seu distanciamento da realidade social tutelada, somado às possíveis deficiências estruturais da instituição, poderiam estimular que a atuação nos conflitos coletivos seja pensada de forma estereotipada e restrita para cada caso (com menores reflexões sobre os seus impactos amplos/prospectivos ou eventual estratégia de otimização frente a outros litígios), além de dependente da pessoa do Promotor de Justiça para a condução de um caso determinado, potencializando a existência de divergências de posicionamento e condução de casos dentro do Ministério Público, em detrimento de um olhar institucional e coordenado nessa seara.

Há a possibilidade, então, de que tal formato confira descontinuidade à atuação (em razão da dependência da pessoa do Promotor<sup>165</sup>), bem como a falta de coordenação e

---

<sup>165</sup> BRASIL, 2013, p. 87-88. Já o Entrevistado 02, 2018, quando indagado a respeito de como é o contato com a sociedade, para a compreensão e articulação dos conflitos, aponta que “Nossa Promotoria faz”, indicando que é frequente o seu convite para falar em eventos, participação em Conselhos, Comitês, iniciativas em Paróquia para dialogar com pessoas, entre outros. A pesquisa elaborada pelo CEBRAP, a partir de entrevistas e coletas de dados de associações, destacou que, para as entidades entrevistadas, os canais de comunicação mais frequentes com o Parquet seriam os **contatos individuais com Procuradores e Promotores** “*com afinidade com a sociedade civil*”. Conclui o relatório apontando: “Contudo, muitos dos entrevistados também apontaram que a interação do Ministério Público com as entidades da sociedade civil é bastante dependente da pessoa do próprio promotor ou procurador. Isso quer dizer que, em muitos casos, a qualidade da relação entre a entidade e o Ministério Público depende do perfil do promotor ou procurador. Ou seja, o posicionamento político desses membros do MP em relação a certo tema determina o grau de parceria (ou mesmo a ausência dela) entre as entidades e o Ministério Público. Os entrevistados apontaram que, embora haja canais institucionais por meio dos quais a relação se dá, ainda assim a relação pessoal com o promotor ou procurador é bastante relevante para determinação de sua qualidade” (BRASIL, 2013, p. 88). Considerando a possibilidade de variação das formas de recebimento e encaminhamento das questões levadas pela sociedade civil ao Ministério Público, a depender do Promotor de Justiça designado, o CEBRAP apontou ter havido número relevante de entrevistados que apontaram a **independência funcional** como fator que seria “*vista em muitos casos como excessiva e prejudicial à definição de uma estratégia de atuação comum à instituição*”, uma vez

uniformidade nas estratégias traçadas pela instituição para a tutela de coletividades ou interesses sociais similares.

Além disso, o Ministério Público de São Paulo poderia enfrentar dificuldades na elaboração de pedidos e causas de pedir de eventuais demandas propostas para a tutela dos interesses coletivos, ou no estabelecimento dos termos para celebração de TAC, por exemplo, por estar munido de informações insuficientes para a compreensão do conflito, das necessidades concretas daquela coletividade ou mesmo da natureza das medidas que efetivamente equacionariam a questão.

O contato com a sociedade, para atividades como identificar e compreender os seus conflitos, ainda poderia ser visto como relevante do ponto de vista de conferir legitimidade à sua atuação, como sustentado por alguns de seus membros. Não há como se desconsiderar que o Ministério Público se substituiu à sociedade na disputa pelo reconhecimento da legitimidade para a tutela dos direitos coletivos, tornando-se o contato necessário ao desenvolvimento de uma representação minimamente adstrita com a realidade tutelada.

Ainda, caso a atuação do Parquet Paulista seja efetiva e preponderantemente estimulada a partir do contato ou dos pedidos apresentados pela coletividade, interessa refletir se não haveria gargalos para que determinadas coletividades, menos coesas e organizadas, estabeleçam contato com o Ministério Público de São Paulo e tenham os seus direitos tutelados, reforçando a sua tendente sub-representação. Questão que também pode contribuir para esse cenário é a possibilidade de que a interação mantida entre o Ministério Público Paulista com a coletividade e o grau de tutela oferecido sejam influenciados pela natureza do tema coletivo tratado, que provocariam, muitas vezes, posições antagônicas entre as partes (a exemplo de questões fundiárias ou criminais<sup>166</sup>), dirimindo as articulações e a tutela correspondente pelo Parquet<sup>167</sup>.

---

que poderia “gerar fragmentação e descontinuidade na atuação de promotores e procuradores”, a exemplo das hipóteses em que há promoção ou mudança de cargo “*e o membro do MP que o substitui não dá continuidade à atuação do anterior, rompendo, muitas vezes, com anos de construção da relação da instituição com a sociedade civil naquele tema*” (BRASIL, 2013, p. 89).

<sup>166</sup> Destaca-se, a esse respeito, o seguinte posicionamento identificado na pesquisa: muitos dos entrevistados apontaram para uma postura bastante conservadora, criminalizadora e repressiva de alguns promotores e procuradores em sua atuação. Outros, porém, afirmam que há promotores bastante progressistas e combativos, que são verdadeiros parceiros das entidades de defesa de direitos entrevistadas (BRASIL, 2013, p. 87-88).

<sup>167</sup> BRASIL, 2013, p. 77. Nesse sentido, o CESEC apontou em sua pesquisa, igual e especialmente em matérias como a fundiária, criminal e socioeducativa, haveria a percepção pelas entidades civis de que o Ministério Público figuraria como antagonista ou em papel contrário/repressor de movimentos sociais. Ademais, a

Tais obstáculos poderiam, em tese, ainda se fortalecer pelo possível desconhecimento da sociedade dos papéis desenvolvidos pela instituição, o que desestimularia que, conhecendo-se determinado problema de natureza coletiva, as respectivas informações fossem encaminhadas ao Ministério Público<sup>168</sup>.

#### 4.5.1. RACIONALIZAÇÃO E SELETIVIDADE

Considerando o amplo leque de interesses sociais passíveis de serem tutelados pelo Ministério Público, esse capítulo objetivou examinar a viabilidade do Parquet Paulista atuar de forma *seletiva* de modo a gerir estrategicamente a sua carga de trabalho, selecionando e priorizando matérias e casos, com vistas a otimizar e obter resultados planejados com a sua litigância envolvendo interesses sociais.

De acordo com Galanter<sup>169</sup>, o litigante habitual seria dotado de organização e infraestrutura suficientes a amparar e suportar o desenvolvimento da sua litigância. A despeito disso, segundo o autor, o litigante habitual atuaria seletivamente, não podendo se engajar na integralidade dos litígios colocados à sua disposição. Nesse sentido, munido de informações e de experiência sobre o panorama do cenário litigioso, o ente estaria apto a organizar-se, manter litigâncias e a planejar-se a longo prazo, desenvolvendo estratégias de otimização para uma série de casos, disparando aqueles em que vislumbra maiores chances de êxito e jogando com as probabilidades nas demais demandas.

Essa questão também foi objeto de atenção de Arantes. Diante da amplitude das áreas de atuação conferidas ao Parquet, contextualizadas na “conquista de novas formas de atuação

---

ambiguidade inerente à tarefa de “fiscal da lei” – ora em defesa do Estado, ora da sociedade – cria espaço para que o MP com alguma frequência aja contra a garantia e a ampliação de direitos coletivos defendidos por movimentos da sociedade civil. Segundo um estudo nacional realizado em 2013, as organizações civis que trabalham, por exemplo, com questões fundiárias, criminais ou socioeducativas tendem a perceber o Ministério Público não como aliado e sim como antagonista, pelo fato de o órgão muitas vezes tomar partido da repressão e da ‘cultura institucional’ de criminalização [dos movimentos sociais] que coloca ‘muito peso’ na dimensão criminal de certas questões sociais em vez de atuar na promoção e garantia de direitos” (Rodríguez 2013, p. 77). BRASIL, 2013, p. 50.

<sup>168</sup> Sobre a dualidade de percepções acerca do trabalho desenvolvido pelo Ministério Público e o conhecimento da sociedade a esse respeito o ENTREVISTADO 06, 2018: “Eu acho que o MP não sabe fazer propaganda de si mesmo. Se o MP simplesmente sumisse, falasse assim 1 mês sem MP, eu acho que grande parte dos serviços e das demandas sociais entraria em colapso, mesmo. Só que as pessoas não percebem isso, o MP faz seu trabalho de forma silenciosa. O MP não é de aparecer muito em jornal, os Promotores (...) Mas os bons Promotores normalmente não aparecem. (...)”. Ainda, sobre a relevância atribuída pela instituição para a divulgação e o conhecimento, pela sociedade, sobre o seu papel, vide a tabela 1.7, do Anexo I.

<sup>169</sup> GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

na esfera cível<sup>170</sup>”, o autor afirma que seria possível identificar o interesse e a movimentação do Ministério Público em dar enfoque a determinadas áreas de atuação e em rever algumas atribuições recebidas ao longo de sua “estratégia expansionista”.

A esse respeito, o autor identificou uma série de propostas do Parquet Paulista, a exemplo de *(i)* selecionar prioridades na sua atuação, dando-se enfoque aos direitos difusos e coletivos em detrimento de áreas tradicionais, como a persecução criminal; *(ii)* selecionar casos em que o Parquet figura como *custos legis* a partir de sua relevância, tendo em vista que a ampla intervenção não seria mais condizente com o seu “novo perfil constitucional”; *(iii)* abandonar funções e priorizar o seu papel como agente, tendo em vista o volume de atribuições acumuladas, em prol do desenvolvimento de uma atuação com qualidade; *(iv)* pelo mesmo motivo, selecionar casos para atuação, conforme a sua relevância, relativizando-se o princípio da obrigatoriedade.

Nesse contexto, a pesquisa elegeu três perspectivas para o exame do exercício potencial de uma atuação seletiva pelo Ministério Público de São Paulo na tutela dos interesses sociais: *(i)* a contraposição com a tutela de outras *matérias* de atuação, a exemplo da criminal; *(ii)* em face de outras *funções*, especialmente de interveniente no processo civil; *(iii)* relativamente ao espectro dos *casos* envolvendo tutela coletiva.

#### **4.5.1.1. TUTELA DE INTERESSES SOCIAIS VS. DEMAIS SEARAS DE ATUAÇÃO DO PARQUET PAULISTA**

A despeito da evolução institucional e das falas de membros do Parquet em torno da necessidade de adequação das suas atividades ao seu “novo perfil constitucional”, relacionado à tutela de interesse sociais, dados levantados ao longo da pesquisa sugeriram a possibilidade de que haja a priorização, em termos de prestígio, atenção ou destinação de recursos, materiais e humanos, para outras áreas historicamente atreladas às atividades do Ministério Público, especialmente a criminal.

Tais dados, incluindo as entrevistas realizadas com membros do Ministério Público de São Paulo, que foram perguntados sobre a percepção acerca da eventual priorização ou disparidade na dispensa de recursos entre as áreas de direitos coletivos e as demais previstas

---

<sup>170</sup> ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002, p. 14.

para a sua atuação, revelaram críticas de **desigualdade**, especialmente entre o número de membros na instituição exclusivamente dedicados à área criminal e aqueles voltados à tutela dos interesses sociais<sup>171</sup>. A fala de um dos Entrevistados ilustra esse posicionamento:

No Município de São Paulo existem dois promotores para Educação, dois promotores para Saúde Pública, dois promotores para Inclusão Social e aproximadamente duzentos e vinte para o Crime. Isso responde a sua pergunta?<sup>172</sup>

Alguns Entrevistados, apesar de reconhecerem tal disparidade no Ministério Público de São Paulo, não extraíram disso a deficiência ou insuficiência do quanto dedicado à área dos direitos coletivos<sup>173</sup>. Houve quem tenha justificado tal cenário no volume de trabalho

---

<sup>171</sup> Partindo da análise sobre a percepção dos membros dos Parquet acerca das áreas de atuação reputadas como *prioritárias* pela instituição, a pesquisa elaborada pelo CESEC concluiu que o tema do combate à corrupção apareceu como o mais frequente, seguido pela investigação criminal. A pesquisa também aponta que os temas de polícia, prisões e direitos coletivos “*não são percebidos como prioritários pela maioria dos promotores e procuradores*” (LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>>. Acesso em: 09 fev. 2017, p. 28-31). Ressaltam, nesse sentido: “A tendência a privilegiar algumas áreas de atuação em detrimento de outras, como assinalado mais acima, é provavelmente uma resposta adaptativa assumida ao longo do tempo pela instituição. Mas, como essas escolhas em grande medida resultam da ação voluntarista e fragmentária de indivíduos e grupos, não de regulamentação legal específica nem de orientações institucionais padronizadas ou de mobilização da sociedade civil, o resultado conjunto da atuação do MP termina deixando a descoberto muitos direitos fundamentais e contribuindo bem menos para a consolidação da democracia do que o idealizado pela Constituição de 1988” (Ibid., p.49). Pesquisa do CONECTAS apontou que “para a maioria dos promotores entrevistados grande parte dos candidatos ao concurso do Ministério Público deseja atuar na área criminal. E mesmo durante a carreira, essa área parece ter maior prestígio em relação à competência cível, em direitos coletivos, do Ministério Público” (CONNECTAS. **Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>. Acesso em: 30 nov. 2017, p. 20).

<sup>172</sup> 05, ENTREVISTADO. **Gravação 05**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.).

<sup>173</sup> “(...) mas tem dados que mostram que ainda a gente prioriza funções tradicionais, que já vinham antes da Constituição de 88 né. É claro que a ação penal, como o MP é titular exclusivo da ação penal pública e tem um volume significativo, você precisa de fato ter uma estrutura para dar conta disso” 17, ENTREVISTADO. **Gravação 16**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (56 min.). O entrevistado, em momento anterior, havia indicado: “(...) se a gente pegar proporcionalmente o número de Promotorias criminais, por exemplo, e o número de Promotorias de direitos sociais, a gente vai ver que do ponto de vista estrutural ainda está muito aquém do necessário”.

demandado na esfera criminal<sup>174</sup> ou mesmo na maior relevância da atuação penal, por ser vista como função privativa do Ministério Público<sup>175</sup>.

Outros entrevistados (i) não declararam a sua percepção especificamente sobre esse ponto, ainda que perguntados, ou não se manifestaram de forma contundente sobre eventual diferenciação<sup>176</sup>; (ii) pontuaram não haver disparidade<sup>177</sup> por entenderem que todas as áreas de atuação seriam importantes<sup>178</sup>, que a obrigatoriedade da atuação incide sobre ambas<sup>179</sup>, ou mesmo que as estruturas das áreas são atendidas pela instituição conforme a necessidade<sup>180</sup>.

#### 4.5.1.2. INTERVENIENTE VS. AGENTE NA TUTELA DOS INTERESSES SOCIAIS

De acordo com as percepções coletadas, o potencial desenvolvimento de uma atuação seletiva na tutela dos interesses sociais ainda perpassa pela ideia de racionalização das atividades do Ministério Público, por meio da redução ou até da eliminação do papel de interveniente, em benefício da sua atuação como agente na tutela dos interesses sociais.

---

<sup>174</sup> Um Entrevistado ainda indica que o obstáculo para a redistribuição de funções entre os diferentes cargos e áreas, nesse contexto, seria “desnomenclaturar um cargo num lugar que tem pouca demanda para nomenclaturar em outro”, esclarecendo que “se desnomenclaturar você não pode ter um Promotor titular, tem que aposentar ou sair pra você tirar o cargo dele. Isso é um engessamento do Poder Público (...)” (01, ENTREVISTADO. **Gravação 01**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.).

<sup>175</sup> 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.), 11, ENTREVISTADO. **Gravação 11**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.) e 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.).

<sup>176</sup> 02, ENTREVISTADO. **Gravação 02**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.) e 15, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (64 min.). 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.) e 06, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (84 min.) falam da importância assumida pelos direitos coletivos ao longo dos anos, a partir de um período em que a área criminal era a referência do Ministério Público.

<sup>177</sup> 03, ENTREVISTADO. **Gravação 03**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (41 min.). Também: 07, ENTREVISTADO. **Gravação 07**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (63 min.). Já o ENTREVISTADO 16, 2018, aponta o privilégio da área de difusos ao mesmo tempo em que justifica ser a criminal a área mais importante em virtude da sua privatividade.

<sup>178</sup> 08, ENTREVISTADO. **Gravação 08**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (23 min.) e 04, ENTREVISTADO. **Gravação 04**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.).

<sup>179</sup> 09, ENTREVISTADO. **Gravação 09**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (36 min.).

<sup>180</sup> 13, ENTREVISTADO. **Gravação 13**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.).

Os principais vetores que fundamentam tal atuação seletiva, de acordo com os Entrevistados, dados empíricos secundários coletados pelo trabalho, a doutrina do Ministério Público e a normativa interna da instituição (Anexo I, tabela 1.8<sup>181</sup>), são:

a) O **acúmulo** de funções<sup>182</sup> e o aumento do **volume** de trabalho dos membros do Parquet, decorrentes do processo de assunção da função de agente na tutela de interesses sociais, que, somada às limitações materiais e pessoais da instituição<sup>183</sup>, sugeririam a necessidade de filtragem ou seleção das hipóteses de atuação na esfera cível, a fim de se viabilizar espaço (recursos e tempo) e maior dedicação à tutela dos interesses sociais<sup>184</sup>;

---

<sup>181</sup> O Anexo contém a indicação das principais normas do Parquet Paulista que regulamentam a racionalização das suas atividades na área cível. Os atos de racionalização visam, em suma, a orientar os membros do Ministério Público quanto à possibilidade de que deixem de se manifestar em determinadas hipóteses que, tradicionalmente, poderiam justificar a sua intervenção em processos de natureza cível. Como se verá adiante, na linha até então exposta, é frequente a fundamentação dessas normas na necessidade de se conferir efetividade à atuação do Ministério Público Paulista, em face do volume de trabalho atrelado com o amplo espectro de sua atuação, privilegiando-se a sua atuação como agente na tutela de interesses coletivos, segundo a sua “vocação”, reconhecida na Constitui o Federal de 1988.

<sup>182</sup> No sentido do crescimento das atribui es e da existência de espaço para a promo o dos interesses sociais: BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 236. O Entrevistado 15, 2018, destaca que a demanda coletiva “aumentou muito, conforme a gente foi atuando”.

<sup>183</sup> JATAHY, Carlos Roberto da Castro. 20 anos de Constitui o: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 49 e NOGUEIRA, Al cio Silveira. O Ministério Público como  rgo agente e o novo CPC. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 354-356.

<sup>184</sup> Nesse sentido, posicionaram-se os ENTREVISTADO 12, 2018 e ENTREVISTADO 09, 2018. O ENTREVISTADO 06, 2018, destaca o lado negativo da impossibilidade de sele o, especialmente para os promotores que têm muito volume de processos em decorrência de atribui es cumulativas, o que dificultaria a sua atua o, apontando que “nós deveremos ir caminhando no sentido de escolher prioridades mesmo, (...), seno a gente não consegue dar conta”, sendo que “nós somos advogados em quase todos os temas”. Mesmo entendendo relevante a atua o como *custos legis* e a incidência do princípio da obrigatoriedade na atua o, destaca que “os atos de racionaliza o hoje são muito poucos considerando o tamanho da demanda do MP”. Sobre a racionaliza o e a viabilidade de prioriza o da tutela dos interesses coletivos cf. BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 258. Os seguintes atos de racionaliza o do Ministério Público de São Paulo destacam essas premissas: BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo N  32/94-CGMP. Estabelece normas de racionaliza o dos serviços no tocante às manifesta es processuais. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 15 set. 1994. Se o 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/032.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/032.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017, BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo N  286/2002-PGJ-CPJ-CGMP. Estabelece normas de racionaliza o de serviço no que concerne   interven o do Ministério Público, como fiscal da lei, nas a es rescisórias. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 22 jul. 2002. Se o 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/286.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/286.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017, BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo N  295/2002-PGJ-CPJ-CGMP. Estabelece normas de racionaliza o de serviço no que tange   interven o do Ministério Público, como fiscal da lei, no processo civil, em a es de

b) Adaptação do Parquet ao que seria mais aderente aos objetivos e às atribuições consolidadas pela **Constituição Federal de 1988**, que daria indícios da necessidade de que suas atividades como *agente* na tutela de interesses coletivos fossem priorizadas em detrimento da função de interveniente no processo civil<sup>185</sup>. De acordo com tal linha, a prevalência da função como agente denotaria uma postura mais ativa da instituição<sup>186</sup>,

---

usucapião individual de imóveis urbanos ou rurais. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 12 nov. 2002. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/295.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/295.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>185</sup> Sobre a revisão de funções em um panorama mais amplo, Salles aponta que “as inovações introduzidas pela Constituição vigente fazem necessário o reexame das funções legalmente atribuídas ao Ministério Público, de forma que sua atuação corresponda aos objetivos institucionais previstos e às atribuições para as quais foi expressamente incumbido” (SALLES, 1999, p. 32). A necessidade de revisão das tradicionais atribuições com o “novo paradigma democrático” é também apontada com destaque para a “defesa dos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais débeis” (JATAHY, 2016, p. 45-46). Ele também sustenta que “É necessário proceder a ajustes e correções, tanto na organização interna do Ministério Público como na forma de exercer suas atribuições constitucionais”, sendo que a “função institucional mais relevante para o Novo Ministério Público passou a ser a de Órgão Agente” (Ibid., p. 48). Sobre o novo perfil constitucional e as indagações sobre a pertinência da manutenção das “funções mais antigas e até tradicionais” do Ministério Público, em face das transformações sociais: GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Papel Constitucional do Ministério Público. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 101-102. A menção ao perfil de agente do Ministério Público previsto na Constituição Federal é feita em normas do Parquet Paulista e do CNMP, como exemplo: BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 57/17. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais.. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964> >. Acesso em: 6 nov. 2017, BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo Nº 286/2002-PGJ-CPJ-CGMP. Estabelece normas de racionalização de serviço no que concerne à intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, nas ações rescisórias. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 22 jul. 2002. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/286.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/286.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017, BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo Nº 295/2002-PGJ-CPJ-CGMP. Estabelece normas de racionalização de serviço no que tange à intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, no processo civil, em ações de usucapião individual de imóveis urbanos ou rurais. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 12 nov. 2002. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/295.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/295.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017. BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 34/16. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 abr. 2016. Disponível em: < [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec\\_34.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2017, BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 08/08. Dispõe sobre a necessidade de cumprimento do prazo estabelecido no artigo 185 do Código de Processo Civil, pelos membros do Ministério Público nas manifestações processuais, na condição de custos legis, desde que não haja outro prazo previsto em lei. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 7 abr. 2008. Disponível em: < <http://www.mpse.mp.br/3%20legisla%C3%A7%C3%A3o/4%20CNMP/Recomenda%C3%A7%C3%B5es/CNMP%20%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%200008%20%20Prazo%20custos%20legis.pdf> >. Acesso em: 6 ago. 2018, BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo Nº 313/2003-PGJ-CPJ-CGMP. Dispõe sobre a racionalização da intervenção do Ministério Público no processo civil. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 24 jun. 2003. Seção 1. Disponível em: < [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Civel\\_Geral/atos\\_racionalizacao/atos\\_racionalizacao\\_atos\\_aprovados/Ato%20N%C2%BA%2031303%20Rac.%20Proc%20Civil\\_0.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Civel_Geral/atos_racionalizacao/atos_racionalizacao_atos_aprovados/Ato%20N%C2%BA%2031303%20Rac.%20Proc%20Civil_0.doc) >. Acesso em: 6 nov. 2017. Também cf. FERRAZ, 2003, p. 30-31.

<sup>186</sup> De acordo com Godinho, o perfil constitucional indicaria uma atuação mais ativa, de modo que a intervenção do Parquet na condição de custos legis seria questionada, dando origem à racionalização da intervenção no processo civil. Segundo o autor, se buscaria evitar que a função do membro do Parquet se resumia ao parecerismo, assemelhado a uma sentença. Citam-se, ainda, a necessidade de eleição de prioridades, filtragem

respaldada em comandos contidos na própria Constituição Federal, que teria privilegiado o uso de expressões condizentes com a assunção de papéis *ativos* e de *promoção* de direitos e interesses (CF, art. 129)<sup>187</sup>, além de se revelar mais adstrita à “vocação” do Parquet, à tutela de direitos fundamentais<sup>188</sup> e ao acesso à justiça<sup>189</sup>, tônicas que, inclusive, teriam sido reforçadas com a ulterior promulgação de diplomas legais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC)<sup>190</sup>. O papel de

---

das causas de intervenção (DIDIER JÚNIOR, Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no novo CPC. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 72-74). Ainda: “Esse novo perfil (do MP) vem possibilitando uma mudança até da própria engenharia interna. Promotorias (...) que têm esse perfil mais opinativo, estão sendo [...] extintas para a criação desses órgãos que têm um perfil de ação, de atuação, quer dizer, o promotor como advogado propriamente da sociedade, propondo as ações, iniciando as investigações” (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 48).

<sup>187</sup> Apontando a necessidade de revisão do papel de interveniente, João Lopes Guimarães Júnior aponta o que denomina de inconvenientes da intervenção, relacionados com a pouca abrangência do processo e limitação dos seus efeitos aos litigantes, atuação perante os mais favorecidos, zelo de direitos disponíveis e posição de passividade (GUIMARÃES JÚNIOR, 1997a, p. 102). Sobre o emprego de expressões com conotação de atuação como agente: GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 141-161. NOGUEIRA, 2017, p. 357, 360-361 menciona o “direcionamento da energia institucional àquilo que constitui os anseios da sociedade e as expectativas em relação ao que o MP deve fazer para justificar a própria existência”, aludindo à Recomendação 34/16, para a sua atuação como órgão agente. Citando o entrelaçamento entre a atuação do MP como agente e a garantia do acesso à justiça, com a provocação do Poder Judiciário para o conhecimento de questões de interesse social e individual indisponível cf. ZENKER, Marcelo. **Ministério Público e efetividade do processo civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 107-108. Ainda, sobre o tema, BERCLAZ; MOURA, 2016a, p. 237. Nogueira sustenta essa linha, acrescentando que o Código de Processo Civil, ao privilegiar a orientação constitucional, reforçaria a vocação do Parquet como agente e resolutivo, citando, inclusive e como exemplo da orientação ao plano coletivo, o artigo 139, inc. X do Código de Processo Civil (NOGUEIRA, 2017, p. 357 e 360).

<sup>188</sup> “É fundamental a releitura e a reestruturação da atuação do Ministério Público no processo civil como órgão interveniente, com base na teoria dos direitos fundamentais (...) núcleo base do sistema constitucional” (ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 106). Humberto aponta que a sociedade reclama mais hoje por um agente do que interveniente, sendo que antes era necessário amplo espectro de intervenções pela razão da sociedade ser desorganizada e fraca, devendo agora focar nos direitos de primeira e segunda geração não protegidos, pela racionalização. O autor elogia a regra genérica de intervenção do Parquet no Código de Processo Civil, defendendo a titularidade da disciplina ao CNMP e ao membro (PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O Ministério Público e o papel de fiscal da ordem jurídica no CPC/2015. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 137-138).

<sup>189</sup> “A vocação ministerial para a defesa de interesses sociais – em detrimento à vetusta proteção do interesse público secundário – alterou o próprio foco da instituição, hoje protagonizando atividades promocionais, deslocando para a periferia as atribuições interventivas. É na trilha democrática do acesso à justiça, mais precisamente ao acesso ao Sistema de Justiça, que se descortina a natureza de agente político do Ministério Público” (ROSENVALD, Nelson. O Ministério Público e a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais sociais. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 145-146).

<sup>190</sup> MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (org.) **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelman de Pesquisas Sociais, 2010, p. 84-87. A doutrina destaca, ainda, a relevância da continuidade da afirmação institucional do

interveniente, assim como a estrutura do Ministério Público de São Paulo, deveriam, assim, ser revistos de acordo com essas premissas<sup>191</sup>;

c) Priorização de uma tutela considerada mais útil e efetiva<sup>192</sup> na área cível, eis que voltada a impactos amplos ou não restrita a interesses individuais (muitas vezes já assessorados por advogados<sup>193</sup>), mais favoráveis aqueles de conotação social ou

---

Ministério Público após a promulgação da Constituição Federal de 1988: ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, Fev. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>>. Acesso em: 18 fev. 2017, p.5), e JATAHY, 2016, p. 49.

<sup>191</sup> Houve Entrevistados que reconhecem na função de *custos legis* um distanciamento do modelo de Promotor de Justiça previsto na **Constituição Federal de 1988**, devendo ser *revista* para o fim de se compatibilizar com o assento constitucional (ENTREVISTADO 02, 2018 e ENTREVISTADO 05, 2018).

<sup>192</sup> MACEDO JÚNIOR, op. cit., p.82-83. Também: ZANETI JÚNIOR, Hermes. Código de Processo Civil 2015: Ruptura do Paradoxo entre o Ministério Público da Legalidade e o Ministério Público Constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivum, 2016, p. 60. A efetividade também pode ser pensada na lógica de canalização de esforços em atividades reputadas como mais relevantes, bem como na economia ou simplificação de tarefas que se traduzam como desnecessárias. Sobre o tema: Ato Normativo 286-PGJ/CGMP/CPJ, Ato Normativo 313/03-PGJ-CGMP, Recomendação 34/2016 CNMP e BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo N° 536/2008-PGJ-CGMP. Estabelece normas de racionalização do serviço das manifestações processuais das Promotorias de Justiça Cíveis e Criminais. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 7 maio 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/PORtal.wwsbr\\_imt\\_services.GenericView?p\\_docname=989709.DOC&p\\_type=DOC&p\\_viewservice=VAH&p\\_searchstring=>](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/PORtal.wwsbr_imt_services.GenericView?p_docname=989709.DOC&p_type=DOC&p_viewservice=VAH&p_searchstring=>)>. Acesso em: 6 nov. 2017 e BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. **Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo**, 28 dez. 2010. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria\\_geral/Manuais/Manual%20de%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20Funcional.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geral/Manuais/Manual%20de%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20Funcional.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018 (arts. 128 e 133).

<sup>193</sup> A doutrina destaca a prevalência da aludida função tornando “cada vez mais evidente o anacronismo de certas formas de intervenção como *custos legis* em processos de natureza eminentemente individual e privada” (MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 103-114, p. 107-108). O Autor ainda aponta que “a atuação assumira função e natureza completamente diversas, de modo que o resultado da sua atuação deixava de ser sentido apenas para as partes de um processo envolvendo interesses individuais e passava a ser sentido diretamente pela sociedade” (Ibid., p. 109). Indicando a efetividade e utilidade da atuação cível na racionalização das atividades: ZANETI JÚNIOR, 2016, P. 60. Segundo Nelson Rosenvald: “Sem negarmos a importância da defesa dos direitos individuais – que atualmente correspondem a maior parte das medidas administrativas e demandas promovidas pelo Ministério Público -, a Instituição deve se preparar para perseguir interesses maiores (...)” (ROSENVALD, 2016, p. 150), ainda “a priorização das ações coletivas é recomendável para que seja garantida a universalidade da decisão, evitando-se a priorização de demandantes individuais” (p. 150), sem prejuízo de que “por trás de um aparente conflito que veicule interesses individuais, possa restar camuflada uma questão de dimensão social (Ibid., p. 151).

indisponível<sup>194</sup>, afastando-se da lógica mais inerte do “parecerismo”, atrelada ao período de busca pela equiparação do Ministério Público com a magistratura<sup>195</sup>;

d) Alteração da lógica de atuação do Ministério Público, segundo critérios de qualidade em detrimento da quantidade<sup>196</sup>.

Nesse contexto, foi identificada fala de membros do Ministério Público de São Paulo que sugere a eliminação ou redução significativa da tarefa de intervenção na esfera cível, a qual deveria recair apenas sobre os processos que versam sobre questões de interesse público primário ou relevância social, devendo, ainda, ser o “foco coletivo” o “objetivo derradeiro de qualquer intervenção ministerial”<sup>197</sup>.

O tema, contudo, permanece objeto de discussões e críticas na instituição<sup>198</sup>, tendo sido constatado que, mesmo entre aqueles que entendem ser necessária ou positiva para a tutela dos interesses sociais, a seletividade enfrentaria barreiras para ser aplicada pelo Parquet Paulista.

---

<sup>194</sup> MACEDO JÚNIOR, 1999, P. 104-105. De acordo com alguns dos Entrevistados, também motivam a redução da relevância do papel de interveniente do Parquet, o que culminaria quer com a *revisão* desse papel, quer com a *priorização* da função do Ministério Público como agente, o baixo impacto social da referida atuação, assim como a possibilidade de que as partes sejam amparadas por advogados ou pelo zelo magistrado (ENTREVISTADO 02, 2018, ENTREVISTADO 05, 2018 e ENTREVISTADO 14, 2018).

<sup>195</sup> Tratando da prática do “parecerismo”: “levaram o Ministério Público a afastar-se de sua identidade como órgão agente, como advogado da sociedade, comprometendo-se, de certo modo, o próprio fundamento de sua intervenção no processo judicial, em favor de uma batalha corporativista de obtenção de vantagens, prerrogativas, status etc., à semelhança dos membros do Poder Judiciário” (MACEDO JÚNIOR, 2010, p.81-82). A Recomendação 57/2017-CNMP menciona, inclusive, a necessidade de se superar a atuação meramente “parecerista” nos tribunais, priorizando-se a atuação proativa na condição de parte, sem prejuízo da função de fiscal da ordem jurídica (art. 18).

<sup>196</sup> Arantes, 2002, p. 110-112.

<sup>197</sup> “A oferta de pareceres em feito de pouca ou quase nenhuma relevância social tornou-se tarefa que consome enorme tempo do membro ministerial, cuja existência, muitas vezes, dá-se pela tradição, sem reflexão quanto à sua relevância ou adequação ao perfil institucional. (...) interesses mais básicos desta, que não estão sendo corretamente amparados pelo Promotor de Justiça, assoberbado pelo volume processual. (...)”. Os autores destacam que, mesmo a intervenção sendo feita em processos que versam sobre direitos individuais indisponíveis, a intervenção do Parquet deve se atentar ao direito coletivo subjacente (BERCLAZ; MOURA, 2016a, p. 239-241). Ainda a fala do ENTREVISTADO 17, 2018 e ENTREVISTADO 16, 2018.

<sup>198</sup> Apesar de os autores fazerem menção à progressiva maior aceitação dos membros do Ministério Público à racionalização, ressaltam a existência de resistência de pessoas por “interesses egoísticos”, sendo “muito mais cômodo apostar na preservação do Promotor de Justiça despachante processual, que, se de um lado facilita o trabalho rotineiro do Poder Judiciário, por outro, inviabiliza-se para cumprir, com a desenvoltura e comprometimento que a sociedade dele exige, o dignificante papel constitucional, de, priorizando a atividade extrajudicial coletiva como verdadeiro ombudsman, contribuir para a defesa e promoção do Estado Democrático de Direito” (BERCLAZ; MOURA, op. cit., p. 241-243).

O ENTREVISTADO 02, 2018, esclarece que, a despeito das alterações institucionais empreendidas pela Constituição Federal, não teriam sido adotadas medidas para que a estrutura do Ministério Público de São Paulo acompanhasse as referidas mudanças. Um dos aspectos pelos quais tal questão seria evidenciada seria a ausência de aparelhamento e de organização da instituição para o exercício da função de *agente*, enquanto a função de *interveniente* teria sido mantida entre as suas atribuições.

Verificou-se ainda que, apesar da independência funcional dos seus membros, existem limites à recusa ou seleção das hipóteses de intervenção pelo membro do Parquet Paulista, sendo tais atos passíveis de controle institucional a partir da aplicação analógica do artigo 28 do Código de Processo Penal<sup>199</sup>. Ou seja, os membros não podem definir, ao seu exclusivo critério e a partir de premissas como a gestão da sua carga de trabalho ou a relevância atribuída para o caso, quando intervirão em determinado processo ou não.

Quanto às **razões** pelas quais o Ministério Público de São Paulo deixaria de adotar medidas adicionais às existentes para a racionalização das suas atividades, foram identificadas percepções atreladas à aplicação do princípio da obrigatoriedade<sup>200</sup>, à relevância da atuação do Parquet para as partes individuais do conflito<sup>201</sup>, ao engessamento da estrutura e o regramento relacionados com os cargos existentes<sup>202</sup> e à resistência institucional derivada de interesses políticos internos<sup>203</sup>, incluindo o desinteresse no

---

<sup>199</sup> Tal posicionamento é mencionado em uma das decisões de controle, nos seguintes termos: “É pacífico o entendimento de que, em que pese a independência funcional do Ministério Público, a recusa de intervenção é passível de controle, realizado pelo Procurador-Geral de Justiça, por analogia do art. 28 do Código de Processo Penal”.

Disponível

em:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Civel/Art\\_28\\_CPP\\_Civel/MP%2086.453-14%20%20JUÍZO%20DE%20DIREITO%20DA%201%20VARA%20DA%20COMARCA%20DE%20VO\\_TUPORANGA](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Civel/Art_28_CPP_Civel/MP%2086.453-14%20%20JUÍZO%20DE%20DIREITO%20DA%201%20VARA%20DA%20COMARCA%20DE%20VO_TUPORANGA). Foram, assim, identificados conflitos, originados da recusa de intervenção por membro do Ministério Público em determinado processo, que são julgados pela Procuradoria-Geral de Justiça. Constatam, assim, situações em que, a partir da aplicação analógica do artigo 28 do Código de Processo Penal, o magistrado promove a remessa dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça, para que seja deliberada a higidez da recusa ([http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Civel/Art\\_28\\_CPP\\_Civel](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Civel/Art_28_CPP_Civel)), e, caso negativo, seja determinada a intervenção. Como exemplo de hipótese em que a intervenção foi determinada: (...) A racionalização somente será possível quando, no caso concreto, o interesse jurídico subjacente à impetração não revelar hipótese que guarde relação com o novo perfil constitucional do parquet. Presença de fundamentos para a intervenção. Presença de interesse público. Dirimida a questão, determinando-se a intervenção do Ministério Público (MP 127.206-13 - 1ª Vara Cível da Comarca de São Caetano Do Sul).

<sup>200</sup> ENTREVISTADO 09, 2018. Ainda o ENTREVISTADO 06, 2018, menciona a necessidade na atuação dos direitos coletivos ao mesmo tempo em que não se poderia abrir mão das atuações antigas “Primeiro porque não tem legislação que permita”.

<sup>201</sup> O ENTREVISTADO 15, 2018, menciona a necessidade de o Parquet conferir equilíbrio para as Partes Individuais em litígio, sendo que “uma sociedade emancipada não precisaria de tanto MP”. O ENTREVISTADO 06, 2018, menciona que as pessoas ficariam desassistidas, então “nem tem talvez um esforço legislativo do MP para tentar mudar a legislação para abrir mão disso”.

<sup>202</sup> “(...) isso demandaria uma alteração dos nossos cargos, da estruturação do MP” (ENTREVISTADO 14, 2018)

<sup>203</sup> ENTREVISTADO 05, 2018.

“enfrentamento com as políticas públicas do Estado<sup>204</sup>”. Nesse contexto, de acordo com o ENTREVISTADO 02, 2018, o desenvolvimento de uma atuação compatível com o “viés constitucional” do Ministério Público de São Paulo decorreria dos esforços individuais dos seus membros, em detrimento daqueles institucionais<sup>205</sup>.

Diante desses obstáculos, como forma de viabilizar o exercício das funções ministeriais de forma seletiva, vozes do instituição sustentam que se mostraria necessária a flexibilização de princípios como a independência funcional e a obrigatoriedade da atuação, com o intuito de se permitir a maior discricionariedade na seleção dos casos em que o Parquet atuaria, além do estabelecimento de metas, estratégias e prioridades na atuação do Ministério Público na aludida seara, em conformidade com o interesse público e a interpretação conferida pelo Parquet das suas finalidades institucionais. Nesse sentido:

A recepção da Constituição no art. 176 c/c o art. 1º do CPC/2015 permite que o Ministério Público Brasileiro passe a atuar no processo civil com mais independência e especialização, visando às funções constitucionalmente determinadas, como instituição de garantia, para além da postura avalorativa e interpretativamente neutra ou formalista – técnicas antiquadas, conceituais e abstratas -, definindo estratégias para atuação concertada em prol dos objetivos da República Brasileira e da tutela dos direitos fundamentais (...). A independência deverá ser equacionada com a unidade na atuação da instituição, solucionando-se positivamente a tensão independência versus unidade, constatada pela doutrina. (...) trata-se de efetivar uma seletividade razoável e constitucionalmente adequada em busca da “equiprimordialidade” e da “conjugação equilibrada” entre os princípios da unidade e da independência, sem receita prévia ou a priori, de forma a garantir que as metas fixadas institucionalmente, a princípio, são obrigatórias. No entanto a forma de concretização não será necessariamente uniforme. (...). É preciso no MP uma reflexão sobre a sua verdadeira vocação<sup>206</sup>.

Alguns Entrevistados, embora consignem haver discussões e algum regramento sobre a racionalização, não atrelam isso à necessidade de que haja revisão ou menor priorização

---

<sup>204</sup>“Você tem 300 Procuradores de Justiça pra dar parecer e tem 2 colegas na área, por exemplo, dos Idosos que é um problema na capital. Então nossa instituição claramente não está aparelhada e não quer se aparelhar para cumprir a sua missão constitucional. Por quê? Porque não sabem, são bobinhos? Não, não é isso, o MP não se aparelha nas áreas que estou dizendo porque esse aparelhamento leva diretamente ao enfrentamento com as políticas Públicas do Estado e Município e, portanto, naturalmente você vai ter embate com o sistema político dominante no Estado e no Município e isto não interessa a direção do MP” (ENTREVISTADO 02, 2018).

<sup>205</sup> ENTREVISTADO 02, 2018.

<sup>206</sup> ZANETI JÚNIOR, 2017, p. 54-55.

do papel de interveniente, ou mesmo reconhecem seus impactos na atuação na área de direitos coletivos<sup>207</sup>.

Foram, assim, entrevistados **defensores** da manutenção do exercício das funções de interveniente no âmbito do Ministério Público de São Paulo, sem que vislumbrem a possibilidade ou o interesse em se realizar qualquer alteração para racionalizar essas atividades ou priorizar a função de agente em detrimento de interveniente. Os fundamentos esposados para tanto variam entre (i) a possibilidade de que questões coletivas sejam apreendidas a partir de conflitos individuais<sup>208</sup>; (ii) a inexistência de maior ou menor importância entre as atividades, sendo ambas funções institucionais do Ministério Público<sup>209</sup> ou haveria dever de atuação em ambas<sup>210</sup>; (iii) “porque aquilo que pode não ser importante pra você eu posso achar importante”<sup>211</sup>.

#### **4.5.1.3. SELEÇÃO OU PRIORIZAÇÃO DE CASOS/MATÉRIAS DENTRO DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE NA TUTELA DE INTERESSES SOCIAIS.**

Como antecipado, há dados que sugerem haver a percepção de que seria necessária ou positiva a atuação *seletiva* do Ministério Público de São Paulo na tutela dos interesses

---

<sup>207</sup> Como exemplo, o ENTREVISTADO 12, 2018 atrela o tema apenas à organização das hipóteses de atuação do Ministério Público. Ainda: ENTREVISTADO 01, 2018. O ENTREVISTADO 10, 2018 reconhece a existência de hipóteses de racionalização na esfera cível, mas afasta qualquer possibilidade de posicionamento similar na função de agente na tutela de direitos coletivos, sem tecer considerações sobre revisão ou alteração de papéis. Já o ENTREVISTADO 11, 2018, a despeito de reconhecer que “nós somos protagonistas como legitimados ativos na ação coletiva”, indica que a ideia de racionalização é relativa, uma vez que inexistiria um “instrumento legal que determine a preponderância de um tema em relação a outro”, havendo, eventualmente, “uma vontade que o MP atuasse mais em alguns temas, mas não existe consenso a respeito disso. O que existe mais é uma priorização de acordo com a complexidade do processo conforme eu falei, mas não temática”.

<sup>208</sup> ENTREVISTADO 07, 2018.

<sup>209</sup> ENTREVISTADO 07, 2018 e ENTREVISTADO 08, 2018. O ENTREVISTADO 04, 2018, aponta que, ainda que exista no Ministério Público uma “tremenda discussão” sobre a necessidade de racionalização das atividades desenvolvidas pelo Parquet como *custos legis*, o que seria viabilizado pela independência funcional dos membros (o fato de ter independência funcional permite que ele faça críticas), não seria desejável a redução das atividades interventivas em virtude da consequente redução das atividades fiscalizatórias alinhadas ao interesse público, que ficaria fragilizado. Já o ENTREVISTADO 13, 2018 destaca a realização de uma atuação uniforme nas esferas de agente e interveniente, sendo que, na última, “a atuação é a mesma que se fosse titular, a defesa que busca, tem alguns posicionamentos de ação institucionais, então a gente vai sempre defendê-los”, e, nos Difusos, “isso é mais difícil, porque a racionalização acabaria sendo um pouco prejudicial a atuação no processo em si. Então nós temos pouquíssima aplicação na área de Direitos Difusos”.

<sup>210</sup> O ENTREVISTADO 03, 2018, posicionou-se a favor da necessidade de que fosse possível haver escolha dos casos de atuação prioritária em tutela coletiva, a partir da sua relevância. Contudo, ao mencionar a função de *custos legis*, aponta que “Acho que a gente deveria atuar... porque *custos legis* a gente vai atuar em todos, acho que todos os casos teriam a atuação do MP e acho que a gente poderia pensar no que é mais relevante mesmo, para empenhar naquilo”.

<sup>211</sup> ENTREVISTADO 07, 2018

sociais, por meio da priorização de casos ou matérias, entre todos aqueles que são passíveis de serem tutelados pelo Parquet.

Houve a indicação de que a referida atuação seletiva poderia ser adotada a partir do estabelecimento e da execução dos **planos de atuação funcional** ou de um direcionamento estabelecido aos membros, pela instituição<sup>212</sup>. Tais fatores permitiriam, ainda, a adoção de uma postura ativa no exercício das funções pelo Parquet<sup>213</sup>, que compreenderia, principalmente, a atuação do Promotor de Justiça “fora do seu gabinete”, de modo próximo à sociedade e não limitado à esfera processual, permitindo a realização de “positivas transformações sociais” e abrindo “um canal de acesso à justiça<sup>214</sup>”.

Aponta-se, mais uma vez, a impossibilidade de o Ministério Público atender à integralidade das demandas originadas da sociedade, fato que tornaria necessária a priorização da atuação, por meio da mobilização dos “integrantes para a consecução de resultados concretos, planejados e que se coadunem com os anseios da sociedade<sup>215</sup>”. Tais medidas permitiriam a consecução de resultados, com a efetividade da atuação institucional e a otimização dos recursos do Ministério Público de São Paulo, priorizando-se os casos com maior relevância para a sociedade<sup>216</sup>.

---

<sup>212</sup> A doutrina menciona o planejamento da atuação como uma das proposições para “manter o Ministério Público no pleno exercício das atividades ministeriais, com racionalidade e eficiência” (JATAHY, 2016, p. 49). A adoção dessa postura foi vislumbrada por Cátia Silva: os “promotores de fato” teriam o costume de “*definir prioridades e estabelecer estratégias, dedicando-se à execução de “projetos”*”, priorizando “as questões que abrangem um grande número de pessoas” (SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext-t&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext-t&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017, p. 137). Já os promotores que ela idealmente denomina “de gabinete” atuariam a partir da demanda a eles encaminhada, com a solução de “problemas específicos *que são objeto de clara determinação da lei, ou daqueles trazidos por denúncias*” (Ibid., p. 136). Ou seja, a pesquisadora identificou a possibilidade do desenvolvimento de uma atuação seletiva e prioritária por determinados grupos de Promotores de Justiça de São Paulo que atuam na seara dos direitos coletivos. Ainda, a fala do ENTREVISTADO 16, 2018 elucida bem a percepção: “há a necessidade de uma priorização, (...)verifico pela prática que há essa necessidade. (...) você tem que ter uma política institucional de priorização e uma política institucional que venha ser fielmente observada. Aí você entra na questão da independência funcional, (...), muito embora esse seja o que mais se destaque em virtude de interesse egoístico dos membros da instituição, genericamente considerados. (...) você deveria ter uma forma de criar mecanismos relacionados a esses planos que se mostrassem realmente eficazes, de observância obrigatória. (...) quer dizer aí a instituição acaba se tornando esquizofrênica, porque cada qual trata de uma mesma matéria de acordo com sua própria discricionariedade e a discricionariedade com a independência funcional acima de tudo têm que servir a instituição e a sociedade e não servir ao órgão MP. À luz do quadro atual eu acho inviável essa priorização sem que haja um instrumento efetivo voltado a assegurar o mínimo de atuação e voltado a uma atuação que venha de uma seleção institucional em prol da efetiva defesa dos interesses sociais e não de uma seleção feita individualmente”.

<sup>213</sup> DIDIER JÚNIOR; GODINHO, 2017, p. 72-74.

<sup>214</sup> BERCLAZ; MOURA, 2016a, p. 238.

<sup>215</sup> JATAHY, 2016, p. 51.

<sup>216</sup> FERRAZ, 2003, p. 34-35. JATAHY, op. cit., p. 52. O desejo de se realizar uma atuação seletiva, inclusive como forma de se compatibilizar tal atuação com os recursos disponíveis ao Parquet também foi observada

Contudo, ainda que existam vozes em sentido contrário<sup>217</sup>, há quem sustente que, mesmo sendo desejosa, questões como o princípio da obrigatoriedade e a ausência de vinculação dos membros aos planos impediriam ou dificultariam que tal seleção fosse feita pelo Parquet Paulista<sup>218</sup>.

Outros Entrevistados destacaram a necessidade de que alguma priorização ou forma de organização dos trabalhos seja feita na atuação do Ministério Público de São Paulo, ainda que não tenham indicado que essa forma de condução acabaria por *eliminar* da esfera de atuação do Parquet paulista o atendimento dos casos reputados como não prioritários.

Um exemplo desse posicionamento é o do ENTREVISTADO 05, 2018, para quem a necessidade de se priorizar a atuação do Ministério Público Paulista decorreria do volume de questões levadas à instituição e existentes na realidade social, não sendo possível, da forma como a sua Promotoria executa as suas atividades (com participação e contato ativos com a sociedade), atender à integralidade das referidas questões. A medida encontrada pelo Promotor para gerir a sua carga de trabalho consiste basicamente em deixar ou relegar a um segundo plano a solução e o desenvolvimento de trabalhos caso a caso, para que a questão macro ou estrutural que esteja por trás de demandas de cunho mais individuais sejam equacionadas, apontando, ainda, a necessidade de que seja estabelecido um planejamento da instituição para direcionar a atuação dos membros.

---

pelo ENTREVISTADO 03, 2018, para quem a seleção deveria incidir para as matérias e casos de maior relevância para a sociedade, o que seria institucionalmente obstado pelo princípio da obrigatoriedade: “boa parte dos Promotores gostaria de fazer essa seleção, mas ela não existe (...) escolher os casos para poder se empenhar no que, talvez, a sociedade esperasse que a gente se empenhe”. Ainda: “A gente tá nessa fase de tentar encontrar esse meio termo na medida que os recursos orçamentários do MP não vão permitir a tutela indiscriminada de todas essas demandas que vão sendo aportadas aqui dia a dia. (...) O que a gente não pode é deixar de tutelar, como ainda não deixamos de tutelar, os casos realmente relevantes da sociedade, para que a gente acabe se perdendo nesse mundaréu de representações de casos menos relevantes - muitas vezes importantes para pessoa que vem aqui, mas não necessariamente para a sociedade” (ENTREVISTADO 09, 2018).

<sup>217</sup> FERRAZ, 2003, p. 21, aponta a “possibilidade de uso amplo e imediato da discricionariedade, no que diz respeito à disciplina de sua atuação: “na esfera cível, mesmo quanto aos interesses difusos, o sistema de colegitimação autoriza adoção de alta dose de seletividade”.

<sup>218</sup> ENTREVISTADO 03, 2018 e ENTREVISTADO 04, 2018. Também: ENTREVISTADO 16, 2018. A esse respeito, o ENTREVISTADO 17, 2018 sustenta que a atuação do Ministério Público deveria se pautar pelo planejamento participativo, eleito como via alternativa às discussões institucionais sobre a obrigatoriedade ou a discricionariedade na atuação do Promotor de Justiça. O Entrevistado destaca que, muito embora não haja previsão expressa da obrigatoriedade na Constituição Federal, bem como que o volume de demanda e a potencial capacidade de mobilização de determinadas coletividades indiquem a necessidade de uma atuação diferenciada, a posição majoritária da Instituição seria a de que tal princípio seria aplicado à área dos direitos sociais. A atuação do Ministério Público seria, então, pautada simultaneamente pela obrigatoriedade e pela tentativa de organização e priorização a partir de planos traçados em conjunto com a sociedade, que não seriam seguidos de forma vinculante por todos: “então nem discricionariedade ampla do Promotor isoladamente, nem obrigatoriedade (...) a gente tá na verdade fazendo duas coisas que são contraditórias: a gente tá trabalhando com plano, mas ainda sob égide do princípio da obrigatoriedade. Então fica confuso, porque ao mesmo tempo que a gente tenta priorizar a gente ainda continua tendo que dar vazão a toda demanda que chega”.

O ENTREVISTADO 08, 2018, por sua vez, aponta a insuficiência de infraestrutura material e humana em face da grande demanda que seria encaminhada ao Ministério Público de São Paulo. Desse modo, na sua visão, a aludida insuficiência implicaria, no dia a dia, a priorização, pelo Promotor de Justiça, das questões reputadas mais urgentes ou que exijam uma atuação mais dedicada. O Entrevistado ainda esclarece que a definição entre os membros de uma forma de selecionar ou de priorizar determinados casos seguiria a aferição do “grau de tutela” desempenhado para o assunto pelos demais legitimados, deixando em segundo plano os casos em que a intervenção de outrem é reputada suficiente.

Há falas que atribuem conceitos ainda mais brandos ao que se reputaria como atuação seletiva ou prioritária, eliminando expressamente a possibilidade de efetiva seleção de casos/temas (isto é, de que o Ministério Público Paulista deixe de atuar em determinadas frentes) e reduzindo-a ao filtro das questões que não fazem parte da atribuição constitucional do Ministério Público.

O ENTREVISTADO 12, 2018, por exemplo, entende que *“não dá para pensar em termos de instituição que o MP deva excluir da sua órbita de atuação certos casos”* e complementa relatando que a priorização residiria na exclusão da atuação do Ministério Público de São Paulo dos casos que não ensejam a sua atuação (a exemplo dos direitos disponíveis), ante a possibilidade de que casos de aparente menor importância revelem situações abrangentes. O Entrevistado conclui apontando que *“há uma prioridade num tratamento inicial, mas em regra o MP acaba atuando em quase todos esses casos”*. Tônica similar pautaria a atuação da Procuradoria de Justiça de Interesses Difusos e Coletivos de São Paulo, com o acréscimo da sua atuação permitir *“verificar se há um interesse coletivo que está meio disperso em ações individuais”*<sup>219</sup>.

Em contrapartida, a impossibilidade de se realizar uma seleção ou mesmo priorização dos casos e temas coletivos tratados pelo Ministério Público de São Paulo é fundamentada,

---

<sup>219</sup> O ENTREVISTADO 11, 2018, no mesmo sentido, destaca a possibilidade de priorização e afasta expressamente a viabilidade da seleção de casos coletivos para a atuação do Ministério Público, em virtude da incidência do princípio da obrigatoriedade. De acordo com a sua visão, a priorização ocorreria no Parquet por meio da dispensa de maior dedicação aos casos reputados como “mais relevantes”, “com base nas próprias reuniões da Procuradoria”. Ainda, o mesmo Entrevistado: “Priorização acho que é a palavra, não seleção. (...). Os critérios dessa priorização eles vão acontecer naturalmente com base nas próprias reuniões da Procuradoria, (...) eu vou gastar muito mais energia na pesquisa e argumentação dos casos mais relevantes do que com casos menos relevantes, isso é absolutamente natural. Então é razoável que o parecer seja enxuto e conciso num caso pequeno sem grandes repercussões e necessidades e eu demanda um pouco mais na atuação, na interposição de recursos, na sustentação oral em casos mais relevantes”.

pela parcela que se alinha a esse entendimento, especialmente no argumento de que os membros estariam jungidos a tal atuação em virtude de sua obrigação funcional.

Assim, a obrigatoriedade, que demandaria dos membros que todas as questões coletivas que lhes sejam encaminhadas sejam respondidas, novamente aparece como um dos fatores que poderia obstaculizar o desenvolvimento de tal atuação, especialmente ao se pensar na ideia de que a seletividade faria com que o Parquet Paulista deixasse de atuar em determinados casos, para priorizar outros<sup>220</sup>.

Nesse sentido, aqueles que se mostram contrários à atuação seletiva apontam que não seria possível negligenciar um conflito em face do outro, uma vez que todos estariam abrangidos por sua obrigação funcional. Nesse sentido, aponta ENTREVISTADO 07, 2018 que *“o problema é que as demandas nos pautam. Então, eu sou aqui um agente político com uma missão constitucional e institucional e no meu modo de ver não é possível que eu trate de um assunto, de um conflito, em detrimento de outro conflito (...)”*<sup>221</sup>.

O ENTREVISTADO 13, 2018, também argumenta que, apesar de a questão ser controversa dentro do Ministério Público de São Paulo<sup>222</sup>, não seria possível a seleção para

---

<sup>220</sup> ENTREVISTADO 02, 2018. Nesse sentido, o ENTREVISTADO 01, 2018 relata que, atualmente, a Promotoria a qual está vinculado implementa os planos de atuação funcional e, no que diz respeito à seleção/priorização de casos ou temas de atuação, aponta que a “priorização” estaria adstrita ao filtro dos casos que ensejam ou não a atuação do Ministério Público (a exemplo da tutela de direitos individuais disponíveis). Mais a frente na entrevista, o Entrevistado esclarece, contudo, a impossibilidade de que se seleccione as hipóteses de atuação em virtude do princípio da obrigatoriedade, indicando ser desejosa a orientação institucional em sentido contrário, inclusive por meio da conferência de maior caráter incisivo a orientações internas sobre os temas de atuação do Parquet: “Ou a gente fala “esse caso eu não atuo por questões, por critérios objetivos como não tem extensa lesão ou não é coletivo. Agora se começa a chegar alguma coisa de extensa lesão e a gente tá atuando só nessas duas horas tem que falar “olha, esse ano a gente não atua”, será que a sociedade quer isso? A gente também não sabe”. Já o ENTREVISTADO 06, 2018: “Hoje em dia o MP não pode escolher em quais demandas trabalhar. Hoje o Promotor tem que fazer tudo que aparece, tem que dar conta do judicial que chega e do extrajudicial igualmente, o que eu acho que é uma grande dificuldade”.

<sup>221</sup> De forma similar, destaca o ENTREVISTADO 10, 2018: “Então tudo que é de nossa competência e atribuição, tanto constitucionalmente com infra constitucionalmente, a gente tem que agir. Não podemos filtrar”.

<sup>222</sup> O Pesquisador Coslovsky relatou a identificação de grande resistência por setores dentro do Ministério Público Paulista para a a condução de uma atuação racionalizada e seletiva. O Pesquisador aponta a existência de incentivos criados pelo ambiente e características do trabalho que favoreceriam o “*case-processing*”, provocando uma espécie de competição interna com os grupos de promotores (por ele denominados de “promotores de fato”), que se rotulariam como bons promotores, em detrimento dos promotores de gabinete. Nesse contexto, o pesquisador destaca trecho de entrevista fornecida por um promotor de justiça estadual paulista, que *“describes how the rank and file reacted to a proposal suggesting the systematic creation of slack: “Our goal was for the MP to step back from acting in too many fronts and restrict itself to acting on what counts, but resistance was tremendous. A colleague defended selectivity in a speech at the annual prosecutors’ congress and was almost pelted with stones”* (COSLOVSKY, Salo Vinocur. Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: The organizational basis of regulatory responsiveness. **Regulation & Governance**, v. 5, n.1, pp. 70–89, mar. 2011, p. 82).

que a tutela daqueles interesses que estão compreendidos nas “grandes causas” não seja negligenciada<sup>223</sup>.

#### 4.5.1.4. CONCLUSÕES DO TÓPICO

A despeito do quanto apontado por Arantes no sentido de que a independência funcional dos membros do Parquet estaria lhes permitindo o estabelecimento de prioridades na sua atuação, conferindo enfoque aos direitos coletivos, em detrimento de tarefas tradicionais da instituição, como a persecução penal, os dados levantados pela pesquisa sugerem a possibilidade de haver, no Ministério Público de São Paulo, disparidade de tratamento e atribuição de importância entre as aludidas áreas, com preponderância não dos direitos coletivos, mas da área criminal. Inclusive, verificou-se que há membros do Parquet Paulista que percebem tal cenário com naturalidade, endossando a maior relevância à aludida área, quando confrontada com a dos interesses sociais<sup>224</sup>.

Considerando que os recursos da instituição são limitados e as frentes de atuação do Parquet são amplas - o que pode impulsionar a instituição ou os seus membros a fazer escolhas para a alocação de seus recursos -, é possível que esse cenário, somado com a independência funcional dos membros, favoreça um desequilíbrio entre as áreas de atuação funcional do Parquet Paulista, em termos de organização, recursos e investimentos. Como exemplo, poderia se pensar na necessidade de que decisões sejam tomadas com relação à

---

<sup>223</sup> O panorama de divergências é elucidado pelo ENTREVISTADO 13, 2018, “Isso aí é uma discussão que está tendo já há alguns anos entre MP que não se tem ainda um denominador comum. Existem alguns segmentos que entendem que nós deveríamos priorizar a atuação com as coisas maiores que dão mais repercussão para focar diante exatamente de não ter tanta gente trabalhando focar nas grandes causas; outros entendem que não, nós temos que atuar em todas. Realmente é uma questão que me deixa preocupado essa discussão, porque se a gente pensar sempre nas grandes causas, as pequenas pessoas, o povo em geral, acaba sendo descoberto; as grandes causas não estão diretamente ligadas ao povo e a consequência é o povo”. Já de acordo com o ENTREVISTADO 04, 2018, a grande demanda pela atuação do Ministério Público, somada ao entendimento de que “tudo é prioridade no MP” e à falha estrutural da incapacidade do Parquet de produzir e tratar informações para que pudesse agir de forma proativa e ampla (agindo apenas reativamente, a partir das informações e demandas a ele encaminhadas), impossibilitariam uma atuação seletiva, não sendo possível falar em prioridades em face de tal demanda. O entrevistado, portanto, não atrela diretamente a limitação estrutural ou a eventual existência de um direcionamento institucional das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público à necessidade ou realização da seleção de atividades e casos na atuação do Ministério Público.

<sup>224</sup> Nesse contexto, embora não se tenha obtido dados diretos sobre o tema, essa resposta suscitou para a pesquisadora se não seria interessante se *questionar* se a vertente mais repressiva, em detrimento de “empoderadora” do Ministério Público, não terá ou teve a sua preponderância acentuada em virtude de acontecimentos institucionais havidos nos últimos anos, a exemplo do papel desempenhado pela instituição na investigação e processamento de crimes envolvendo corrupção, que tomaram o cenário nacional, em período posterior aos estudos de Arantes. Destaca-se, a esse respeito, que houve pesquisas que identificaram o tema do combate à corrupção como prevalente na pesquisa realizada com membros do Ministério Público (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p.49).

criação de cargos, à alocação de profissionais e de verbas para o exercício de suas atividades e, no dia a dia do Promotor de Justiça com atribuições cumulativas, à gestão da sua carga de trabalho a ser dispensada a ambas as áreas, havendo, nesses momentos, menor “investimento” de recursos ou de estrutura nos interesses sociais.

Da mesma forma, a despeito das transformações normativas que, segundo alguns, teriam alçado a função de agente como prioritária ao Ministério Público, é possível se cogitar na manutenção de recursos, atenção e estrutura da instituição paulista voltados à sua tradicional função de fiscal da ordem jurídica, sem que se tenha, efetivamente, passado a conferir preponderância à área de direitos coletivos, com a alteração ou investimentos em termos de estrutura, postura e recursos para tanto. Uma série de membros manifestaram a percepção de que existiriam obstáculos normativos e estruturais para que assim se procedesse.

Como destacado por alguns membros, caso se entendesse pela efetiva priorização dessa área, diversas medidas deveriam ser adotadas pelo Parquet Paulista, provocando alterações estruturais e normativas na instituição, a exemplo da flexibilização de princípios como a obrigatoriedade, da maior destinação de tempo e recursos para a análise e condução de casos coletivos (muitos dos quais são complexos), da priorização de um olhar ativo, amplo e prospectivo sobre um caso (em detrimento de individualizado para os sujeitos processuais e reativo como a apresentação de parecer quando provocado), e até mesmo da organização territorial diversa, não necessariamente vinculada à organização do Poder Judiciário, considerando o amplo alcance da questão coletiva (conforme abordado no capítulo 4.3). Contexto similar foi narrado por Arantes, ao descrever período de questionamento e de revisão da “estratégia expansionista” do Ministério Público de São Paulo, a partir da flexibilização de princípios e revisão de papéis institucionais.

Considerando tal contexto, somado ao volume de trabalho e à limitação de tempo e de recursos da instituição, a seletividade na atuação do Parquet Paulista poderia ser considerada como forma de se conferir mais atenção, força e qualidade à sua atuação como agente na tutela dos interesses sociais, a qual, por sua vez, tende a melhor se coadunar com a noção de atuação estratégica descrita por Galanter, como apontado no capítulo 01.

Apesar de ter sido identificado posicionamento similar de membros do Ministério Público de São Paulo, o aparente reduzido volume das referidas alterações se soma a outras possíveis barreiras para se viabilizar a ampliação da racionalização das atividades do Parquet Paulista, como o eventual desinteresse em se criar indisposição com outros Poderes, o

engessamento na alocação de membros e alteração de cargos, bem como eventual concepção expansiva das funções e garantias designadas pelo Parquet<sup>225</sup>.

Nesse cenário, é possível se questionar se não existiria eventual “apego” do Parquet Paulista à atribuição expansiva de relevância para todas as suas tradicionais funções (especialmente a de interveniente), à conotação de hipossuficiência da sociedade (ante o receio de que fique desguarnecida caso a instituição não atue) e à manutenção possivelmente significativa de recursos a atividades que se restringem a interesses individuais, cuja tutela muitas vezes é exercida por advogados e mesmo fiscalizada pelo magistrado, e que poderá impactar, negativamente, o desenvolvimento de uma atuação estratégica pelo Ministério Público de São Paulo na tutela dos interesses sociais, especialmente para a gestão de carga de trabalho, emprego e otimização de recursos, além da dispensa de um olhar macro à massa de conflitos.

No que diz respeito ao desenvolvimento de uma atuação seletiva, dentro dos casos que envolvem tutela coletiva, há membros do Parquet Paulista que nutrem a percepção de que a estrutura e as normas incidentes sobre a instituição não viabilizariam a seleção dos casos de sua atuação, mas compeliriam os membros a atuar em toda e qualquer demanda dirigida a ela que ostente aderência à sua ampla competência constitucional.

Entende-se que o dever de o Ministério Público de São Paulo atuar em todos os casos que potencialmente ensejam a sua tutela, inserto em um contexto de limitação de recursos e elevado volume de trabalho, pode dificultar o desenvolvimento de uma atuação estratégica, nos termos da tipologia de Galanter, especialmente sob as seguintes perspectivas:

- a) Litigância seletiva (o litigante habitual não pode litigar de forma completa na integralidade dos casos);

---

<sup>225</sup> A respeito de eventual defesa de interesses corporativos pelo Parquet Paulista, os Entrevistados foram perguntados sobre as suas percepções acerca da tutela das suas prerrogativas e do seu impacto nos processos coletivos. Ainda que não tenha sido constatada percepção recorrente dos entrevistados de que essas questões seriam objeto de impacto na sua atuação processual (seja porque consolidadas na jurisprudência, a exemplo da legitimidade ativa, seja porque assentadas na Constituição), verifica-se que permanece a preocupação entre membros do Parquet de se proteger e resguardar a Instituição contra tentativas de redução de garantias e do escopo de sua atuação, bem como de se assegurar condições estruturais para a tutela dos interesses sociais (a exemplo de bons salários que atraiam bons profissionais). Foi ressaltada, contudo, a preocupação em se distorcer tais questões em termos de vantagens pessoais ou em se provocar distorções no desenvolvimento da tutela coletiva, destacando-se a possível redução de discussões efetivas institucionais sobre temáticas relevantes institucionais, como a independência funcional. Ou seja, existe a *possibilidade* de que haja desinteresse e resistência institucionais em se reduzir a esfera de atuação do Ministério Público ou em se flexibilizar prerrogativas que o alçaram à condição de tutor dos interesses sociais, inclusive a redução da esfera de atuação em direitos individuais indisponíveis, mesmo que isso possa acabar prejudicando a qualidade da sua atuação na tutela dos interesses sociais.

- b) Otimização e investimento de recursos, a partir dos casos e das questões que sejam favoráveis ao atendimento dos seus objetivos (especialmente diante do volume de atribuições ou priorização de outras áreas);
- c) Dispensa de tempo para aprofundamento da qualidade dos trabalhos, contato com a sociedade para a obtenção de informações e estruturação de litigâncias, condução mais ativa de casos (em detrimento de mais inerte, havida nos casos de intervenção),
- d) Disparo de casos favoráveis e jogo com as probabilidades, a partir de um olhar macro sobre os litígios (considerando que, em contrapartida, há atuação completa/individualizada em cada um deles);
- e) Tratamento técnico completo e de qualidade dos casos que reputar mais relevantes<sup>226</sup>; e
- f) Atuação planejada, considerando que parcela daqueles que sustentam a atuação seletiva aderem à noção de que isso seria feito por meio do planejamento e construção de metas (por sua vez, frustradas por questões como a independência funcional).

Além disso, seria possível questionar se tal forma de atuação não poderia acabar por conduzir o Parquet Paulista a uma situação similar à que seria atribuída aos advogados dos litigantes ocasionais, segundo a tipologia de Galanter.

A obrigatoriedade da atuação individualizada e o seu volume suscitam, assim, a possibilidade de que a atuação do Ministério Público de São Paulo seja realizada de forma rotineira e ordenada para cada um dos casos encaminhados ao seu conhecimento, dificultando o planejamento, a otimização ou maximização de vantagens para qualquer dos casos e fomentando a possibilidade de que a atuação seja desenvolvida a partir de um olhar restrito do litígio, de modo estereotipado e desprovido de criatividade, como apontado por Galanter, o que pode mitigar o conceito de atuação estratégica conforme o litigante *habitual*, nos termos dessa tipologia.

#### **4.6. DISTRIBUIÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE CASOS: OLHAR AMPLO, PERSISTÊNCIA, CONTINUIDADE E UNIFORMIDADE**

---

<sup>226</sup> A possibilidade do desenvolvimento de uma atuação seletiva, coordenada e planejada foi ainda abordada e questionada nesse contexto, sob a perspectiva do emprego dos planos de atuação. Contudo, essa questão será melhor abordada no capítulo 4.7.4.

#### 4.6.1. DISTRIBUIÇÃO DOS CASOS ENTRE PROMOTORES DE JUSTIÇA

Após o ingresso e a definição dos casos que serão objeto de tutela pelo Ministério Público de São Paulo, interessa examinar de que forma eles serão distribuídos entre os membros do Parquet para serem tutelados.

Os critérios de distribuição consistem em mais um ponto de análise eleito pela pesquisa para se refletir sobre a potencialidade de fruição de vantagens estratégicas pelo Ministério Público Paulista, especialmente sob a perspectiva de se viabilizar uma atuação ampla, uniforme, contínua e especializada da instituição sobre determinada temática.

Cogitou-se, nesse sentido, que a adoção de critérios que favorecessem a concentração de um tema ou conflito em determinados Promotores/Promotorias de Justiça pudesse contribuir para que o litigante tivesse uma visão mais aprofundada sobre a temática (já que seria recorrentemente encaminhada aos seus cuidados), mais ampla (eis que teria em mãos diversos casos e hipóteses envolvendo a mesma espécie ou o mesmo conflito) e, por consequente, mais especializada, uniforme e potencialmente otimizadora, já que tenderia a permitir que o membro traçasse uma *mesma* estratégia para o cenário *macro* litigioso, a partir do olhar sobre o “todo” daquele conflito envolvendo o interesse social, mitigando possíveis dissonâncias no encaminhamento dos casos por cada um dos membros do Parquet.

Os dados coletados apontam que a distribuição dos casos, no Ministério Público de São Paulo, é realizada de forma *livre*, por sorteio, entre os Promotores de Justiça que ocupam cargos com atribuições previamente fixadas para tratar daquela matéria<sup>227</sup>. De acordo com

---

<sup>227</sup> 01, ENTREVISTADO. **Gravação 01.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.) ,08, ENTREVISTADO. **Gravação 08.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (23 min.), 02, ENTREVISTADO. **Gravação 02.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.), 13, ENTREVISTADO. **Gravação 13.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.), 07, ENTREVISTADO. **Gravação 07.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (63 min.) , 04, ENTREVISTADO. **Gravação 04.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.) . 17, ENTREVISTADO. **Gravação 16.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (56 min.) . 16, ENTREVISTADO. **Gravação 15.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (42 min.). Também: “vai para um ou para outro independentemente do assunto (09, ENTREVISTADO. **Gravação 09.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (36 min.). E 06, ENTREVISTADO. **Gravação 06.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (84 min.) não falam sobre a distribuição de processos, mas apenas da existência de regras prévias que fixam atribuições aos Promotores.

Entrevistados, tal forma de distribuição priorizaria o atendimento do princípio do Promotor Natural, a paridade de volume de atividades entre os Promotores, assim como possibilitaria aos membros que trabalhassem em assuntos variados, não havendo, em regra, escolha ou pré-destinação diferenciada por assunto e por membro da Promotoria<sup>228</sup>.

Sem prejuízo disso, também se identificou a possibilidade de distribuição: (i) a partir da urgência do caso em detrimento da ordem de chegada<sup>229</sup> e (ii) de acordo com critérios de conexão em detrimento da distribuição livre<sup>230</sup>.

Outra possibilidade foi levantada na fala do ENTREVISTADO 01, 2018, que relata o estabelecimento de uma distribuição viciada em sua Promotoria, de modo que todos os casos relacionados com um assunto determinado seriam destinados a apenas dois dos seus Promotores. Segundo relatado na entrevista, trata-se de decisão originada de discussão interna da Promotoria, feita para a sua organização, em virtude de a atuação daquela Promotoria sobre o tema específico estar prevista no Plano Geral de Atuação. O mesmo foi

---

Ainda normas de serviço para o Ministério Público do Estado de São Paulo dispõe sobre a necessidade de registro de todos os expedientes, em livro próprio ou no Sistema de Movimentação de Autos (SMA), devendo a respectiva atuação ocorrer em até 48 (quarenta e oito) horas, segundo modelo oficial. A distribuição dos expedientes é realizada, então, pelo funcionário ou servidor, ao Promotor de Justiça com atribuição para o caso, sendo que, existindo mais de um Promotor de Justiça com tal atribuição, o expediente será encaminhado ao Secretário-Executivo da Promotoria para a distribuição do Promotor Natural, “conforme dispuser a divisão dos serviços, processuais e extraprocessuais, da Promotoria de Justiça” (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo Nº 429/2005-PGJ. Institui as Normas de Serviço do Ministério Público de São Paulo, dispõe sobre a organização das Secretarias das Promotorias de Justiça e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 20 fev. 2006. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/429.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/429.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017, art. 13, §§4º e 5º).

<sup>228</sup> 03, ENTREVISTADO. **Gravação 03.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (41 min.)

<sup>229</sup> O **Ato Normativo nº 429-PGJ** confere a prioridade às questões reputadas urgentes, tanto para a remessa, quanto para o encaminhamento aos membros do Ministério Público.

<sup>230</sup> (O ENTREVISTADO 13, 2018, que aponta a distribuição por prevenção) e ENTREVISTADO 08, 2018; ENTREVISTADO 17, 2018; ENTREVISTADO 09, 2018; ENTREVISTADO 07, 2018: “Quando há conexão a gente se vale do CPC para aplicar a conexão aqui. Eu e a minha colega a gente já entabulou isso há bastante tempo. Então assim, quando há essa vinculação, essa conexão o próprio cartório já distribuiu pra gente, algumas situações os atos internos preveem, algumas poucas situações ele prevê, mas a gente sempre caminha em cima do CPC (...)”. Em princípio, segundo relatado pelo ENTREVISTADO 01, 2018, o Promotor que recebeu a representação em primeiro lugar é que se tornaria prevento para atuar, sendo que, “se o primeiro demorou um pouquinho e o segundo instaurou, agora aquele que carrega todos. Se não tem nada instaurado é o primeiro que recebeu a representação, se tem uma instauração é aquele que instaurou”. Complementa afirmando que “é muito difícil mais de um Promotor trabalhar com a mesma coisa e se isso acontece a [inaudível] olha o fulano está fazendo a mesma coisa”. ENTREVISTADO 03, 2018, esclarece que a conexão se restringe a casos ou processos que já estão em andamento na Promotoria, sendo que “o fato de alguém ter muitos processos de um determinado assunto não torna aquela pessoa dependente para o assunto, ela não atrai aquele assunto, atrai se for a mesma área”.

suscitado pelo ENTREVISTADO 17, 2018, o que, segundo ele, viabilizaria uma “visão integral” sobre o tema pelo mesmo Promotor de Justiça.

Embora alguns Entrevistados tenham indicado que a especialização ou a criação de critérios para a distribuição dos casos por temas a Promotores determinados não fosse, na sua integralidade, vedada, bastando que tais questões fossem preestabelecidas e que houvesse a sua aprovação pela Corregedoria e pela Administração Superior, foram apresentados potenciais óbices em assim se proceder, especialmente: (i) a dificuldade na manutenção da paridade entre os membros (“alguns assuntos são mais complexos, outros são mais volumosos, nunca conseguimos chegar a um consenso<sup>231</sup>”); (ii) o interesse dos membros em trabalhar com assuntos variados<sup>232</sup> e a relevância da “compreensão sistemática” sobre uma área de atuação para o Promotor<sup>233</sup>; (iii) o receio na condução enviesada dos casos, considerando a escolha política do chefe da instituição<sup>234</sup>; (iv) a garantia da independência funcional<sup>235</sup>.

Indagados sobre as possíveis consequências das referidas formas de distribuição de casos, especialmente no que diz respeito a eventuais impactos sobre uma atuação uniforme do Ministério Público de São Paulo, os Entrevistados dividiram-se de acordo com os seguintes posicionamentos:

a. **Os critérios de distribuição não seriam adequados e/ou dificultariam a atuação uniforme dos Promotores**<sup>236</sup>: as falas nesse sentido relataram a possibilidade de que casos envolvendo o mesmo tema recebessem tratamentos e encaminhamentos diferenciados de acordo com o Promotor de Justiça sorteado, a exemplo de um entender pelo seu arquivamento e outro pela atuação, resultando em insegurança para a sociedade<sup>237</sup>. As

<sup>231</sup> ENTREVISTADO 03, 2018.

<sup>232</sup> ENTREVISTADO 03, 2018.

<sup>233</sup> ENTREVISTADO 03, 2018.

<sup>234</sup> ENTREVISTADO 04, 2018.

<sup>235</sup> 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.). 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.).

<sup>236</sup> Sobre os possíveis impactos originados da forma pela qual os casos são distribuídos aos Promotores de Justiça, Camargo aponta: “as condições mínimas para que o Promotor possa ser de fato considerado um agente político são que ele tenha poderes para estabelecer uma estratégia de atuação em relação a determinada atribuição funcional, com repercussão no meio social (...) por mais que se empenhe em sentido contrário, não terá condições de estabelecer uma política de atuação que possa superar os limites impostos pelos finais em que oficia” (FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Um novo modelo de gestão para o Ministério Público**: bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003, p. 96).

<sup>237</sup> ENTREVISTADO 01, 2018. O ENTREVISTADO 09, 2018 destaca que “cada Promotor é uma cabeça e pensa diferente”, embora pondere benefícios atrelados à isenção do Promotor.

seguintes falas ilustram o potencial impacto sobre a formação de teses institucionais, a uniformidade ou a unidade de atuação do Ministério Público de São Paulo, em decorrência da forma de distribuição dos casos somada à independência funcional dos membros:

Sim, a resposta é sim. Por quê? Porque a gente tem uma dificuldade de trabalhar em unidade. (...), a gente fica com problema de segurança jurídica, caiu com você que tem uma orientação, caiu comigo que tenho outra orientação e a segurança jurídica do destinatário da nossa atuação, como fica? Percebe? Então eu acho que isso o Brasil ainda tá devendo porque a gente trabalha em cima da independência funcional, (...). (ENTREVISTADO 07, 2018).

Não, acho que ela é anacrônica para defesa de direitos sociais, porque primeiro que se, aqui no grupo não, mas se imagina 3 ou 4 Promotorias estanques de (...), você não tem noção nem do que está chegando para os outros, você não consegue estabelecer minimamente teses institucionais sobre temas, há um risco de gerar decisões contraditórias e às vezes conflitantes até. No campo da (...) é terrível isso né, porque o gestor fica numa situação, ele fala "bom, o que eu faço? Se um acha que isso pode, outro acha que não pode", então realmente não faz sentido. (ENTREVISTADO 17, 2018).

O contraponto dessa questão foi atribuído por Entrevistados ao diálogo ou à definição interna e conjunta de cada Promotoria sobre como cada assunto seria encaminhado, o que mitigaria a possibilidade de que uma mesma questão fosse tratada de forma diferenciada por cada Promotor, investido da sua independência funcional<sup>238</sup>.

b. **A forma de distribuição dos casos seria adequada ou não seria o fator que impactaria a uniformidade de modo significativo:** parcela dos Entrevistados entende que a forma de distribuição seria adequada, por motivos como a garantia da imparcialidade dos membros<sup>239</sup> ou não seria, em realidade, o fator que mais impactaria a atuação uniforme da instituição.

<sup>238</sup> ENTREVISTADO 01, 2018 e ENTREVISTADO 02, 2018.

<sup>239</sup> O ENTREVISTADO 10, 2018, aponta que a adequação estaria relacionada com a forma de distribuição permitir a imparcialidade e a condução dos casos de acordo com as convicções de cada membro, além de assegurar a distribuição no mesmo volume de trabalho entre os membros. O ENTREVISTADO 09, 2018, aponta que a forma de distribuição atual, apesar de impactar a uniformidade, seria benéfica por permitir maior controle social do trabalho do Parquet e por não viciar previamente um entendimento sobre o assunto pelo membro.

Nesse sentido, houve quem tenha apontado os seguintes fatores como mais relevantes para a condução uniforme de determinado assunto pelo Ministério Público de São Paulo, em detrimento dos critérios de distribuição dos casos: (i) o tamanho da instituição, composta de diversos Promotores e Promotorias de Justiça<sup>240</sup>; (ii) a tendência de limitação de eventual distribuição temática apenas às Promotorias especializadas da Capital (já que seriam aquelas que teriam mais de um Promotor trabalhando com o mesmo tema)<sup>241</sup>; (iii) a possibilidade de alteração do entendimento do Promotor pela Procuradoria<sup>242</sup>; (iv) a independência funcional<sup>243</sup>; (v) os mecanismos de integração e diálogo entre os Promotores de Justiça<sup>244</sup>.

A partir dessas ponderações, é possível se cogitar que a forma de distribuição dos casos tenha potenciais efeitos relacionados à atuação estratégica do Ministério Público de São Paulo, *especialmente* quando somada com outros fatores e potenciais interferentes do auferimento de vantagens, pelo Parquet Paulista, a exemplo da independência funcional, do promotor natural (que dificultaria a distribuição diversa ou viciada de casos), da intensidade do diálogo entre membros para o estabelecimento de conduções comuns e do seu direcionamento a partir de uma orientação institucional (a exemplo de um plano de atuação).

Os principais impactos potenciais sobre a fruição de vantagens pelo Parquet Paulista se relacionariam, assim, à condução de casos e à criação de teses de forma coesa, uniforme, especializada, otimizada, ampla (não restrita a cada caso por cada Promotor) para a tutela dos interesses sociais.

Em contrapartida, as iniciativas mencionadas que poderiam mitigar a potencial falta de uniformidade na atuação dos membros do Parquet Paulista, voltadas a estimular a reunião dos temas coletivos para que recebam um tratamento comum, aparentam depender, em sua maioria, da iniciativa da Promotoria e por vezes da anuência de órgãos da Administração Superior, além de se restringir a um âmbito pequeno de Promotores, o que poderia dificultar

---

<sup>240</sup> ENTREVISTADO 03, 2018.

<sup>241</sup> ENTREVISTADO 03, 2018.

<sup>242</sup> ENTREVISTADO 03, 2018.

<sup>243</sup> ENTREVISTADO 12, 2018. Já o ENTREVISTADO 16, 2018, menciona a acepção egoística da independência funcional. O ENTREVISTADO 06, 2018, aponta que até poderiam ser alteradas regras de atribuições para melhor atender às questões coletivas, mas destaca o risco de que se acabe utilizando da independência funcional para “adotar posições completamente divergentes das posições adotadas pela grande maioria dos colegas”, apontando que a divisão e a questão fazem parte da carreira e da independência funcional dos Promotores, que “não tem como controlar”. Esse lado da independência funcional também foi destacado pelo ENTREVISTADO 15, 2018, que apontou existir “um elemento randômico aí que é próprio da progressão e da dinâmica da carreira”, ainda que os Promotores possam seguir orientações do cargo, como o plano geral.

<sup>244</sup> ENTREVISTADO 11, 2018. ENTREVISTADO 05, 2018. ENTREVISTADO 13, 2018.

a sua efetividade para o desenvolvimento de uma atuação mais coesa e uniforme do Ministério Público de São Paulo.

#### **4.6.2. IMPACTOS NO ACOMPANHAMENTO DOS CASOS A LONGO PRAZO**

Outra perspectiva para se avaliar a possibilidade de o Ministério Público de São Paulo auferir vantagens relacionadas com a elaboração de uma estratégia uniforme e contínua na tutela dos interesses coletivos reside na análise da forma pela qual o acompanhamento dos casos é realizado pelo Parquet.

Embora o princípio que regulamente o tema seja o do promotor natural, segundo o qual “aquele promotor que receber a representação vai com o processo até o fim”<sup>245</sup>, existem diversos fatores que podem provocar a descontinuidade da condução do caso pelo Promotor de Justiça, como a rotatividade do membro que ocupa o cargo e que, portanto, é responsável por determinado caso<sup>246</sup>.

No âmbito do Ministério Público de São Paulo a rotatividade pode estar relacionada a questões como o afastamento do membro<sup>247</sup>, férias<sup>248</sup> e a mudança de local de trabalho<sup>249</sup>.

---

<sup>245</sup> O ENTREVISTADO 12, 2018, para quem tal princípio serviria como garantia para a sociedade, já que impediria que o Procurador-Geral escolha um “Promotor do seu interesse para atuar em determinados casos”.

<sup>246</sup> “Depende do tempo que ele tiver na Promotoria. Sim, o caso vai ficar sempre na mesma Promotoria e não é comum ter mudança interna. Só que os processos demoram muito tempo, quem tá há bastante tempo, assim como é meu caso, acabo vendo e sempre se age pensando nisso: vou entrar com uma ação, tenho que me preocupar que sou eu que vou ter que me esforçar pra ganhar aquela ação. Então é vinculado ao cargo, que deveria ser vinculado ao Promotor. É que acaba tendo uma certa mobilidade, o Promotor sai, mas se ele não sair da Promotoria é ele que vai acompanhar” (ENTREVISTADO 03, 2018).

<sup>247</sup> ENTREVISTADO 08, 2018, ENTREVISTADO 10, 2018 exemplifica através dos afastamentos decorrentes de doença e o ENTREVISTADO 03, 2018, devido à aposentadoria.

<sup>248</sup> ENTREVISTADO 08, 2018.

<sup>249</sup> ENTREVISTADO 08, 2018, ENTREVISTADO 10, 2018 promovido ou removido, ENTREVISTADO 07, 2018. ENTREVISTADO 03, 2018, a movimentação dos membros poderia ser marcada por interesses relacionados com a vida pessoal, para se residir em determinada cidade do seu interesse. A pesquisa elaborada pelo CONECTAS também destaca a elevada rotatividade entre os membros do Ministério Público, especialmente no início de carreira, em que a movimentação é feita de modo a residir em determinada comarca de interesse ou de exercer um cargo com atribuições desejadas. Nesse sentido, a pesquisa do CONECTAS aponta a existência de diversos motivos que “podem levar ao desejo de progredir na carreira: especialização temática, morar em uma cidade maior, reduzir carga de trabalho, poder atuar politicamente na instituição, gozar de um maior status entre os seus pares”, mencionando-se ainda a possibilidade de a comarca ter condições precárias de funcionamento (CONNECTAS. **Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>. Acesso em: 30 nov. 2017, p. 33), sendo que haveria “ao longo do percurso profissional de seus operadores uma relação entre cargo, território, grau de jurisdição e status (hierarquia). Esta relação tem efeitos negativos à autonomia destes profissionais diante do receio da alta rotatividade de promotores e magistrados nas entrâncias iniciais” (Ibid., p. 34). A pesquisa complementa, sobre

Com relação a esse último ponto, o ENTREVISTADO 14, 2018 destaca a possibilidade de se estar diante de Comarca com alta rotatividade de Promotores e Juízes, em virtude, por exemplo, da distância da Capital e de se tratar de local com poucos recursos, o que poderia prejudicar a continuidade dos trabalhos, especialmente se o Promotor que deu início ao inquérito deixou de fixar uma meta clara a que pretende chegar.

Nesse cenário, pode-se cogitar que a rotatividade dos membros em uma localidade<sup>250</sup>, somada com a independência funcional e com fatores como a demora na tramitação de uma ação judicial<sup>251</sup>, possam ensejar a descontinuidade na condução de um caso, considerando a possibilidade de que o novo Promotor responsável não atribua relevância similar ao tema e entenda pela eleição de via diversa ao seu encaminhamento ou mesmo não tenha em mãos dados e informações suficientes para continuar perseguindo determinada estratégia. Tais fatores, por sua vez, poderão impactar o desenvolvimento de uma atuação contínua e persistente, traçada a partir da elaboração de uma estratégia a longo prazo e do arquivamento de experiências pretéritas.

Considerando a percepção de que a rotatividade de membros (ou a saída de um membro específico do cargo) impacte a condução do processo, em termos de continuidade da atuação, entende-se que o tema evidencia uma questão que foi suscitada em outros momentos da pesquisa, que é a dependência e a relevância da pessoa do Promotor de Justiça para que se defina o tratamento que será conferido a determinada temática coletiva. Tal fator, que pode se associar com questões como a independência funcional (que permitiria que não se seguisse determinada atuação pretérita do Promotor), pode ampliar a possibilidade de que diferentes condutas sejam adotadas pelos membros do Ministério Público de São Paulo, em detrimento da conotação organizacional dessa atuação.

---

a alta rotatividade nas comarcas iniciais, que “sequer é tempo suficiente para se ambientarem aos problemas da região e planejarem como poderia ser sua atuação no local” o que, inclusive, poderia ser “um dos fatores que contribuem para as péssimas condições dessas comarcas” (Ibid., p. 36).

<sup>250</sup> A **Carta de Brasília**, nesse sentido, aponta a necessidade de reavaliação dos critérios de substituição automática ou dos casos de afastamento de longa duração, para garantir a continuidade eficiente da atuação institucional (BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Carta de Brasília**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016). A Pesquisa conduzida pelo CEBRAP, exemplifica os efeitos da aludida rotatividade, ao destacar a percepção de algumas entidades que atuam em conjunto com o Ministério Público ou que acompanham o seu trabalho, no sentido da dependência da *pessoa do Promotor de Justiça*, para que determinados assuntos recebam encaminhamento, fragilizaria a manutenção de uma estratégia na hipótese de rotatividade dos membros com aquela atribuição (RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Advocacia de interesse público no Brasil**: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013).

<sup>251</sup> ENTREVISTADO 08, 2018.

Em contrapartida, houve quem afirmasse que a rotatividade dos membros não impactaria a condução do processo<sup>252</sup>, inclusive porque haveria “um mínimo de diretriz, um mínimo de direcionamento a gente procura seguir”<sup>253</sup>.

A relevância da forma de realização do acompanhamento e da continuidade na condução dos casos – ou, ao menos, do alinhamento institucional para atuação em determinado sentido- também perpassa a noção da condução *ativa, persistente e diligente* do processo pelo membro do Parquet.

Como exemplos de medidas que incrementariam o êxito na condução de demandas nesse contexto, por se associarem a um acompanhamento ativo, persistente e diligente do caso, citam-se o acompanhamento efetivo da tramitação processual, a adoção de medidas para o seu andamento célere, a efetivação da execução dos provimentos jurisdicionais, “*especialmente no que tange aos processos coletivos, em razão dos seus impactos sociais*”, o acompanhamento da instrução, a adoção de diligências para a produção probatória adequada à consecução do resultado pretendido e o acompanhamento dos recursos e ações em trâmite nos Tribunais<sup>254</sup>. Aponta-se, assim, que:

“é inegável que o Ministério Público até apresenta bons resultados nas investigações e no ajuizamento de ações coletivas, mesmo com pouca ou nenhuma estrutura administrativa para tanto. Por outro lado, praticamente não acompanha as respectivas tramitações, parecendo haver uma transferência total de responsabilidade para o Judiciário no tocante ao impulso oficial e à conclusão dos feitos, em total prejuízo do efeito que se espera do processo<sup>255</sup>”.

Nesse sentido, é possível se ponderar se a descontinuidade da atuação dos membros do Ministério Público de São Paulo, somada à independência funcional e à eventual não

---

<sup>252</sup> O ENTREVISTADO 06, 2018 ressalta a possível atuação de mais de um membro no mesmo processo em caso de férias, mas aponta que tende a não haver prejuízo porque o “trabalho do Promotor no geral é feito de uma forma que o outro Promotor consiga dar continuidade numa boa; são casos muito excepcionais, normalmente quando tem os colegas tem o cuidado de ligar e avisar”.

<sup>253</sup> ENTREVISTADO 08, 2018.

<sup>254</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 102-103.

<sup>255</sup> ZENKER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade: revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 164.

adoção de uma postura ativa e diligente no acompanhamento e na condução do processo, para que se atinja determinada finalidade, não poderiam impactar o auferimento de vantagens afeitas à persistência, à boa “navegação” do sistema processual (com a efetivação de medidas técnicas positivas à tutela pretendida) e à consecução de resultados almejados para a tutela dos interesse sociais.

#### **4.6.3. ATUAÇÃO DO PARQUET PAULISTA PERANTE OS TRIBUNAIS**

A mudança funcional da condução dos processos para a Procuradoria de Justiça, com atuação designada perante os Tribunais, também suscitou o interesse em se examinar aspectos possivelmente afeitos à fruição de vantagens estratégicas pelo litigante habitual nessa instância, relacionadas com a atuação planejada, contínua, uniforme, persistente e com a organização para a fixação de teses, a formação de posicionamento jurisprudencial favorável à litigância desenvolvida, a adoção de estratégias de otimização perante a massa dos litígios, assim como o monitoramento e disparo de litigâncias relevantes.

Considerando esses pontos de partida, elegeram-se as seguintes perspectivas de análise para esse tópico: (i) a relação entre as instâncias e (ii) a distribuição de casos/funções entre os Procuradores de Justiça.

##### **4.6.3.1. RELAÇÃO ENTRE INSTÂNCIAS**

Como antecipado, o Ministério Público de São Paulo tem a sua atuação estruturada a partir da segmentação de atribuições dos seus membros, conforme os graus de jurisdição do Poder Judiciário. Assim, os Promotores de Justiça atuam perante o primeiro grau, enquanto os Procuradores de Justiça têm funções relacionadas à atividade jurisdicional desempenhada nos Tribunais. Ou seja, de forma simétrica à estrutura judiciária, em um mesmo processo atuará mais de um membro do Ministério Público Paulista, em razão da separação funcional por instâncias percorridas pelo processo.

A Procuradoria de Justiça do Ministério Público de São Paulo tem a sua composição distribuída da seguinte forma: (i) 155 Procuradores na Procuradoria de Justiça Criminal, (ii)

51 Procuradores na Procuradoria de Justiça de Habeas Corpus e Mandados de Segurança Criminais, (iii) 61 Procuradores na Procuradoria de Justiça Cível; (iv) 33 Procuradores na Procuradoria de Interesses Difusos e Coletivos, “*com atribuições para oficiar nas ações civis públicas e ações populares e respectivos incidentes e mandados de segurança, ações cautelares e incidentes, mandados de segurança coletivos e mandados de injunção coletivos, processos envolvendo inquérito civil e questões ambientais cíveis e ações cautelares e incidentes, em trâmite no Tribunal de Justiça*”<sup>256</sup>.

Os Procuradores de Justiça são designados<sup>257</sup> para exercer atribuições junto aos Tribunais, desde que não cometidas ao Procurador-Geral de Justiça (residuais), ou por sua delegação (supletivas)<sup>258</sup> conforme dispõe o artigo 31 da Lei nº 8.625/93. Tais atribuições, nos termos da Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo, incluem a realização de sustentação oral e o ajuizamento de reclamações perante os Tribunais Superiores, nos processos em que oficiarem, além de, nos termos do **Ato Normativo nº 412/05-CPJ**<sup>259</sup>, elaborar manifestações, interpor recursos (inclusive aos tribunais superiores, desde que não

---

<sup>256</sup> As Procuradorias também podem ser compostas por Promotores de Justiça, designados da entrância final pelo Procurador-Geral de Justiça, em caráter emergencial, nos casos em que a distribuição de feitos para uma Procuradoria superar substancialmente o padrão das demais Procuradorias de Justiça. Abre-se ainda a possibilidade de que as Procuradorias, por deliberação dos seus membros, se organizem em câmaras, seções ou turmas especializadas, de acordo com a matéria ou natureza do processo, sendo que nas suas respectivas composições será observada a opção feita pelo Procurador, segundo a ordem de antiguidade. As Procuradorias de Justiça são também compostas pela figura do Procurador Secretário Executivo e o seu vice, com o papel de coordenar reuniões, supervisionar a distribuição de autos, encaminhar as solicitações de Promotores de Justiça relacionados aos feitos em trâmite na Procuradoria, acompanhar o cumprimento de prazos, elaborar relatórios de atividades, encaminhar à Procuradoria-Geral de Justiça sugestões para a elaboração do Plano Geral de Atuação, recorrer das decisões da Presidência do Tribunal de Justiça, entre outras questões. Cabe, ainda, aos referidos sujeitos, “*elaborar estudos e manifestações em processos de menor complexidade e repetitivos*” (BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993 art. 10, §3º). Prevê-se, por fim, a existência de serviços auxiliares, destinados a dar o suporte administrativo necessário às atividades dos Procuradores de Justiça.

<sup>257</sup> A transferência, por sua vez, depende da abertura de vaga na Procuradoria, com a ulterior comunicação do fato, pelo Procurador-Geral, ao Conselho Superior do Ministério Público, que publicará aviso para que os interessados se inscrevam (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. **Ato Normativo Nº 412/2005-CPJ**. Dispõe sobre a organização, funcionamento e atribuições das Procuradorias de Justiça. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 24 nov. 2005. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/412compilado.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/412compilado.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>258</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. A atuação do Ministério Público na segunda instância. **Revista Plural**, Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, ano 14, n. 41-42, p. 6, jan.-jun. 2010.

<sup>259</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. **Ato Normativo nº 412/2005-CPJ**. Dispõe sobre a organização, funcionamento e atribuições das Procuradorias de Justiça. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 24 nov. 2005. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/412compilado.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/412compilado.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

privativos do Procurador-Geral de Justiça<sup>260</sup>), participar das sessões de julgamento, inspecionar os serviços dos Promotores e apresentar pareceres nas ações em que o Ministério Público for agente ou interveniente<sup>261</sup>.

Referido modo de organização, contudo, tem o potencial de impactar a fruição das vantagens enumeradas no início desse capítulo, especialmente se somado à *independência funcional* dos membros e à potencial dificuldade do desenvolvimento de um *trabalho conjunto* ou do estabelecimento de contato entre os membros do Parquet, que atuam em cada uma das instâncias judiciais.

O primeiro ponto que recebe destaque nessa discussão é a possibilidade de que o Procurador de Justiça, valendo-se de sua independência funcional, **discorda** da tese até então sustentada pelo Promotor no caso e apresente parecer em sentido contrário ao posicionamento adotado pelo Ministério Público em primeiro grau. Pela mesma razão, é possível que o Procurador entenda por não perseguir a tese de primeiro grau por meio da interposição de recurso em face de eventual acórdão desfavorável para a instituição.

---

<sup>260</sup> O Procurador-Geral de Justiça, por sua vez, atuará nos processos de sua atribuição privativa, pessoalmente ou por delegação, incumbindo a ele também recorrer, pessoalmente ou por Procurador designado ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal, e nos demais processos, sem prejuízo, na última hipótese, de igual atribuição do Procurador oficiante.

<sup>261</sup> O Enunciado 01, aprovado pela Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos, elucida a distinção das atribuições em primeira e em segunda instância: “Processual Civil. Ministério Público. Atuação em primeira e segunda instância. Questão de atribuição. 1. À luz do arts. 522 e 527, V, do Código de Processo Civil, compete ao membro do Ministério Público oficiante em primeiro grau de jurisdição agravar ou responder agravo, juntando peças e inclusive suscitando preliminar de inadmissibilidade por descumprimento ao art. 526 do Código de Processo Civil. 2. Em segunda instância, compete ao membro do Ministério Público oficiante em segundo grau de jurisdição, emitir seu parecer, após o agravo ou resposta do membro de primeira instância, seja o Ministério Público autor ou *custos legis*, à vista do art. 527, VI, do Código de Processo Civil e dos arts. 31 e 41, III, da Lei n. 8.625/93, e inclusive interpor os demais recursos no Tribunal de Justiça ou perante os tribunais superiores. 3. Distinção entre ‘postular ao Tribunal do postular no Tribunal. (...) como agente ou interveniente no processo civil, o Ministério Público pode interpor recursos ou contrariá-los se for parte, ou emitir seu parecer se atuar como fiscal da lei. Essa atribuição em primeiro grau de jurisdição não é consumida nem suprimida pela atribuição do Ministério Público em segunda instância em que o respectivo membro deve emitir seu parecer em processo do qual seja o órgão autor ou fiscal da lei, após a manifestação do membro de primeira instância, e, interpor recursos no tribunal ou perante os tribunais superiores. (...) Há uma evidente distinção entre postular ao tribunal e atuar no tribunal. E, para ambas, o Ministério Público detém atribuição dividida segundo as regras de sua organização, sendo indevida renúncia de atribuições *contra legem* (aguçando outros à procura de novos espaços) porque o Ministério Público foi estruturado em regime similar ao da Magistratura, tanto que aplica-se-lhe o regime jurídico desta (art. 129, § 4º, Constituição)”. (ENUNCIADOS. Enunciado 01. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/enunciados](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/enunciados). Acesso em: 28 abr. 2018).

Casos como esses, em que a instituição apresenta posicionamento contraditório nos mesmos autos, ou que ocorrem “desencontros técnicos”<sup>262</sup> do Parquet em um processo, revelariam, segundo alguns, a “tensão” entre os princípios da unidade e da independência funcional, uma vez que, em face da aplicação de prerrogativas afeitas à independência do membro, a atuação traçada em primeira instância seria descontinuada pela segunda, mitigando-se o conceito de uma “vontade” institucional una<sup>263</sup>.

Diante da ausência de vinculação do Procurador ao posicionamento exarado em primeira instância, e partindo da premissa de que o Promotor de Justiça foi aquele que traçou a estratégia de atuação a partir do contato direto e mais aprofundado com os fatos e provas que permeiam o caso<sup>264</sup>, o estabelecimento do **diálogo** entre os membros de primeiro e segundo grau, para dividir as impressões, intenções e questões relevantes do caso, poderia contribuir para mitigar divergências, assim como para conferir continuidade, qualidade e persistência à estratégia e às medidas necessárias a incrementar as chances de sucesso na esfera recursal, a exemplo da criação ou do direcionamento de uma tese<sup>265</sup>.

---

<sup>262</sup> A doutrina, por exemplo, problematiza a segmentação da atuação dos membros em primeira e segunda instância, apontando que, “embora uno e indivisível”, as suas atribuições são fixadas abstratamente pela Lei e pela Administração Superior. Complementam os Autores: “(...) a mais eloquente cisão de atribuições se dá em nível legislativo e tem como referencial precisamente uma vinculação entre atribuição e competência e a separação da carreira em classes, na forma das referidas Leis Orgânicas, que disciplinam as atribuições genéricas dos Promotores de Justiça e dos Procuradores de Justiça”. Essa rígida separação de atribuições de acordo com os graus jurisdicionais não raro enseja desencontros técnicos, o que é explicado pela convivência entre a unidade e a independência funcional, mas, recentemente, a doutrina e os tribunais identificaram alguma perplexidade na manutenção da separação funcional, em um mesmo processo, na atuação do Ministério Público” (DIDIER JÚNIOR, Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no novo CPC. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 25). Ainda: Godinho ainda aponta que haveria a possibilidade de obtenção de um resultado “processualmente indesejável”, decorrente da possibilidade de que, em virtude da independência funcional, haja discordância da tese veiculada pelo Promotor de Justiça em sede recursal, pelo Procurador de Justiça (GODINHO, Robson Renault. O Ministério Público no novo Código de Processo Civil: alguns tópicos. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 95).

<sup>263</sup> O Promotor de Justiça Robson Renault Godinho afirma o “mal-estar no princípio da unidade”, situação que decorreria da atuação escalonada dos membros nas instâncias judiciais, de forma estanque, isto é, geralmente sem que seja estabelecido diálogo entre os membros (Ibid., p. 68). O Autor atribui o mal-estar (i) à “peculiar estrutura administrativa simétrica à dos Tribunais”, (ii) à tensão entre os princípios da independência funcional e da unidade, bem como (iii) à dificuldade do desenvolvimento de um trabalho conjunto entre os membros. Tal separação de atribuições institucionais, em meio à unidade e independência, em diversas oportunidades criaria “desencontros técnicos” na atuação do Ministério Público (Ibid., p. 92).

<sup>264</sup> Ainda para Godinho, não é incomum encontrar na atuação de Procuradores de Justiça um ânimo processual menos intenso do que o Promotor de Justiça que vivenciou os fatos e que desenvolveu todo o trabalho anterior, havendo, assim, o que aqui é denominado de mal-estar da unidade, isto é, a constatação de um absoluto descompasso na forma e no conteúdo da atuação entre as classes. (Ibid., p. 96).

<sup>265</sup> Godinho conclui a possibilidade e a recomendação de que se realize uma atuação cooperada entre os membros do Ministério Público, por meio de uma postulação conjunta, em reforço da unidade institucional,

Foram apresentados relatos por membros do Parquet Paulista no sentido de que o entendimento esposado pelo Procurador em determinado caso poderia prejudicar a continuidade e o êxito da ação proposta, não apenas por se mostrar contrário ao quanto sustentado pelo Ministério Público até então, como também pelo fato de não haver contato suficiente *entre* os membros do Parquet e *do Procurador* com os fatos do caso<sup>266</sup>.

Foram, inclusive, exemplificadas situações em que o Ministério Público de São Paulo vinha se planejando para obter êxito em determinado tema e, após o desenvolvimento de uma estratégia e da insistência em primeira instância, o Promotor viu as suas expectativas frustradas com a apresentação de parecer contrário pelo Procurador, afetando o posicionamento do Tribunal de Justiça sobre o tema<sup>267</sup>. Ainda de acordo com os Entrevistados, a intensidade e a incidência dessas situações variariam a depender da postura e do entendimento de cada Procurador<sup>268</sup>.

O ENTREVISTADO 03, 2018, bem ilustra a questão da descontinuidade ou ausência de uniformidade institucional para a tutela de determinada questão, indicando como barreira ao êxito da tutela coletiva “a inexistência de uma atuação conjunta entre os Promotores, especialmente para “começar com o negócio aqui e ir todo mundo na mesma linha até o Supremo, acho que isso não existe e a coisa vai se dispersando”.

---

sem que com isso “haja fissuras” na divisão de atribuições e na independência funcional, destacada como princípio não absoluto. Segundo o Autor, não se poderia admitir a frustração da atuação funcional do Ministério Público, a partir da leitura dos referidos pontos, sendo que a “interface e o entrosamento entre as classes não só é desejável institucionalmente, como também é relevante processualmente, de modo que a atuação conjunta e o diálogo constante devem ser sempre buscados (...)”, complementando que: “Somente haverá efetiva atuação do Ministério Público, com reais resultados decorrentes de sua atuação, se o princípio da unidade for efetivamente elevado a sério e o trabalho entre Promotores e Procuradores de justiça se der de modo harmônico. O trabalho em segundo grau dos Procuradores de Justiça é fundamental para uma atuação institucional efetiva e produtiva (...)” (GODINHO, 2017, p. 99-100).

<sup>266</sup> ENTREVISTADO 01, 2018, ENTREVISTADO 03, 2018 E ENTREVISTADO 02, 2018. O ENTREVISTADO 09, 2018, aponta que a independência funcional poderia ocasionar a diferença de visões sobre o caso, prejudicando algumas vezes a sua estratégia de condução. ENTREVISTADO 15, 2018 aponta a necessidade de aprimoramento. “Eu acho que assim, como regra a segunda instância trabalha bem desassociada da primeira, tem pouco diálogo, não funciona tão bem essa interação, é raro” (ENTREVISTADO 06, 2018).

<sup>267</sup> ENTREVISTADO 03, 2018, ENTREVISTADO 02, 2018, ENTREVISTADO 09, 2018. O ENTREVISTADO 13, 2018 diz que isso pode acontecer mas que é “raríssimo”. Já o ENTREVISTADO 17, 2018 relata que atualmente o modelo parte da independência funcional dos membros, relatando caso em que presenciou desencontro de atuações.

<sup>268</sup> ENTREVISTADO 01, 2018 e ENTREVISTADO 03, 2018. O ENTREVISTADO 14, 2018, Procurador, indicou que tem o costume de estabelecer contato com a primeira instância, para alinhar a atuação a ser desenvolvida e, inclusive, para agendarem um despacho com o Desembargador Relator em conjunto. A despeito de entender “saudável, o colega está lá vivenciando os fatos”, bem como porque o Procurador desconhece as repercussões de um recurso para a Comarca, ressalta que o contato não se trata de “uma rotina comum”. O ENTREVISTADO 13, 2018 que destaca a possibilidade do diálogo acontecer em casos mais graves, mas “não vou dizer que é uma coisa normal”.

De acordo com alguns membros do Ministério Público Paulista, essa situação de divergência poderia ser agravada caso se consolidasse a ideia de que a atuação do Parquet seria preponderantemente *ativa* e voltada à sua função de *agente*, inclusive em segunda instância. Isso porque, para tanto, os membros seriam compelidos a atuar de modo mais firme, persistente, dinâmico e efetivo também em segunda instância, em detrimento de se limitar à prática de funções mais reativas, como a apresentação de um parecer<sup>269</sup>.

Ou seja, não apenas haveria preocupação institucional com o descompasso no *conteúdo* das manifestações entre as instâncias, como também com a *dinâmica* adotada pelo membro em segunda instância, com o objetivo ver o posicionamento do Parquet acolhido pelo Poder Judiciário.

De acordo com o aludido posicionamento, previsões constantes do Código de Processo Civil de 2015 reforçariam essa lógica e a relevância da prática de atos como a sustentação oral<sup>270</sup> e a atenção à formação de jurisprudência favorável ao interesse tutelado, sendo “fundamental que o Ministério Público melhor se articule para uma efetiva atuação perante e junto aos Tribunais. De nada adianta o incremento da legitimidade ativa se, depois, há uma articulação desarticulada e desinteressada nas fases recursais”<sup>271</sup>.

Nesse cenário, a impossibilidade do desenvolvimento, pelo Promotor, de todos os atos que servem como consectários do recurso – especialmente despacho de memoriais e sustentação oral no Tribunal –, somada à independência funcional, à mitigação de diálogo entre membros, ao desconhecimento com profundidade do caso pelo Procurador de Justiça (que não acompanhou os fatos e a elaboração da estratégia do seu início), e à sua possível atuação reativa (apresentação de parecer), poderiam resultar no enfraquecimento da atuação

---

<sup>269</sup> GODINHO, 2017, p. 95-96.

<sup>270</sup> Godinho ainda aponta que o incremento do número de decisões monocráticas incrementaria a relevância de que o Promotor de Justiça permaneça “atento com o trâmite recursal, a fim de evitar uma apreciação sumária e com cognição parcial sobre os fatos e argumentos relevantes para o processo (Ibid., p. 95). A possibilidade de sustentação oral em agravo de instrumento interposto em face de decisão que verse sobre tutela de urgência ou de evidência também, segundo o Autor, agravará os possíveis descompassos, já que o Promotor de Justiça interporá ou contrarrazoará o recurso, mas “dependera do empenho do Procurador de Justiça para que seu ato postulatório tenha a adequada complementação” (Ibid., p. 97).

<sup>271</sup> GODINHO, 2017, p. 68. Complementa o autor: “O novo CPC, ao estimular a maior concentração da atividade do Ministério Público na legitimação ativa e exigir um aumento qualitativo da função como interveniente, aprofundará esse mal-estar já detectado, especialmente quando necessária uma atuação mais efetiva na fase recursal, em que necessariamente o membro que recorre não é aquele a quem, tradicionalmente, são conferidas as atribuições necessárias para o exercício pleno do ato postulatório, como a sustentação oral, cuja relevância assumirá novas cores com a possibilidade de seu exercício em agravo de instrumento”.

do Ministério Público de São Paulo ao longo do processo<sup>272</sup>, já que essas ferramentas se voltam justamente a conferir força, persistência e eficácia à tese sustentada pelo litigante.

Indicou-se, ainda, potencial prejuízo à obtenção de resultados na formação ou alteração de jurisprudência favorável ao Parquet, considerando a dependência do Procurador para reforçar o cabimento da tese em segunda instância, bem como para que eventual recurso para o Superior Tribunal de Justiça ou Supremo Tribunal Federal seja interposto<sup>273</sup>. A seguinte fala do ENTREVISTADO 03, 2018, ilustra essa questão:

(...) é uma coisa complexa, o judiciário ainda não se sensibilizou por esse assunto. Mas é bastante grave, tem muitas minúcias técnicas, não é simples de entender e a gente tem que brigar com a CETESB, (...). É um assunto super sério. A primeira ação que a gente teve aqui que chegou no Tribunal o Procurador deu um parecer totalmente contrário a nossa posição. A gente brigando a Promotoria inteira há anos, a gente conseguiu ganhar em 1º grau a ação, que já não é comum, chegou na Procuradoria ele falou que era tudo uma bobagem. E acontece alguma coisa? Não. A gente só acha chato, mas não acontece nada, ele pode falar isso. Então atrapalha muito, porque esse é o tipo de caso que precisava ter uma estratégia, precisava também a Procuradoria estar com os mesmos argumentos pra conseguir tentar uma mudança. Mas não tem.

O contato dos Procuradores, membros mais experientes na carreira, com os Promotores de Justiça, também poderia ser, segundo a percepção do ENTREVISTADO 14, 2018, produtivo para orientar os Promotores quanto a estratégias que poderiam ser mais frutíferas dado determinado posicionamento do Tribunal de Justiça<sup>274</sup>, para aconselhar assuntos relacionados com o tema de especialidade do Procurador ou mesmo para auxiliar a

---

<sup>272</sup> ZENKER, 2016, P. 184: a apresentação de parecer contrário enfraqueceria a Instituição.

<sup>273</sup> O ENTREVISTADO 05, 2018 foi ainda mais contundente em relatar o prejuízo da atuação do Ministério Público na tutela de interesses coletivos, decorrente da “atuação compartimentada”, qualificando-a como um “desastre” e uma “limitação enorme”, já que os Promotores de Justiça não conseguem “chegar até o STJ”, sendo que “quem recorre ao STJ é o Procurador de Justiça e aí vai depender da convicção dele; se a convicção dele não for coincidente com a do Promotor de Primeira Instância não recorre e perdemos a ação”.

<sup>274</sup> O ENTREVISTADO 12, 2018 relata o diálogo mantido com os Promotores de Justiça para informar o direcionamento jurisprudencial que viria sendo adotado pela Câmara em que acompanha julgamentos e discutir a adoção de determinadas teses ou estratégias (“vamos tocar nessa tecla com mais intensidade, para poder gerar um processo para o STJ”). O ENTREVISTADO 11, 2018 aponta hipóteses em que entra em contato com o Promotor para ressaltar a “posição da Procuradoria” nos casos.

manter uma “política institucional” ou “linha de atuação” sobre um tema, ao incutir no Promotor de Justiça um determinado posicionamento<sup>275</sup>.

Há, assim, falas do Ministério Público de São Paulo e normas que regulamentam a instituição paulista que propõem o fortalecimento do diálogo e de atuações conjuntas entre as instâncias (acompanhamento conjunto do processo, sustentação oral e despacho de memoriais<sup>276</sup>), além da atuação, em caso de discordância do Procurador com a tese sustentada em primeiro grau, limitada a requerer o prosseguimento do feito, sem se alongar na sua fundamentação, para não frustrar a estratégia até então empreendida pela instituição<sup>277</sup>.

---

<sup>275</sup> O ENTREVISTADO 14, 2018 menciona que orientaria os Promotores no sentido de “procura fazer isso e isso, que você vai ter mais sucesso que continuar judicializando nesse tema, que o Tribunal também não conhece e muitas vezes não é sensível a ele”, complementando que procuraria “fazer essas manifestações para tentar manter uma política institucional”, de modo que “você vai criando uma certa linha de atuação”, passados anos de carreira na área e destaca: “Eu procurei fazer isso aqui na Procuradoria nessa área porque aconteceu até de outro colega se manifestar num processo contra o que a gente estava defendendo e causa um prejuízo, porque eu teria que respeitar a opinião dele, a concepção jurídica dele a respeito daquilo, mas ia na contramão do que a gente estava procurando defender em termos de Promotoria. Então eu acho que é importante ter teses institucionais”.

<sup>276</sup> O ENTREVISTADO 03, 2018 relata a necessidade de uma atuação integrada especialmente para casos sensíveis que demandariam harmonia para se atingir eventual alteração de posicionamento da jurisprudência. Muito embora o ENTREVISTADO 04, 2018 entenda que existem pontos positivos e justificativas para a segregação entre instâncias, não deixa de apresentar o lado negativo da perda de conexão entre as etapas processuais: “(...) quando vejo um escritório de advocacia trabalhando eu fico com muita inveja, porque o cara tem um conhecimento na primeira instância, na segunda instância, até o Tribunal, isso é super válido, na magistratura e no MP não (...)”. O ENTREVISTADO 15, 2018 aponta a possibilidade de diálogo e do fornecimento de subsídios técnicos pelos Centros de Apoio aos Procuradores de Justiça.

<sup>277</sup> Afora as críticas e recomendações doutrinárias do Parquet já expostas, a **Recomendação 57/2017 CNMP** (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 57/17. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964>>. Acesso em: 6 nov. 2017) destaca que a independência funcional das instâncias seja resguardada e toma entre as suas premissas que (i) a “efetividade da atuação do Ministério Público em primeiro grau depende em grande parte da efetividade da atuação do Ministério Público nos Tribunais”; (ii) é relevante a “união de forças para a atuação conjunta entre os diversos órgãos do Ministério Público”, com vistas à efetividade; (iii) existem discussões sobre a admissibilidade da atuação de membros de primeiro grau junto aos Tribunais, à luz dos princípios da unidade, indivisibilidade e da tutela jurisdicional efetiva e adequada, havendo, inclusive, a possibilidade de cooperação especialmente para os casos socialmente complexos e relevantes, ante a anuência do membro com atuação perante os Tribunais, “em relação ao qual o membro de primeiro grau possui o pleno conhecimento e o domínio sobre os fatos processuais”. A relação entre órgãos do Ministério Público é incentivada no sentido do fortalecimento do diálogo, da interação e integração entre os membros que trabalham nas mais diversas instâncias, com ênfase causas de maior complexidade e/ou de maior repercussão social, por meio de reuniões, telefone, ou outros que facilitem a atuação conjunta, “sendo importante a informação sobre os resultados dos julgamentos aos órgãos de primeiro grau”. Destaca-se a possibilidade de atuação conjunta (sustentação oral ou outra manifestação processual) entre membros de primeiro e segundo grau, havendo concordância de cada qual, em prol dos princípios da unidade e indivisibilidade. Além de frisar a criação de um sistema de integração entre os membros de diferentes instâncias para o acompanhamento, durante todas as fases, das ações judiciais, bem como o estímulo de um canal de

Em contrapartida, há quem sustente que a divisão funcional em tela não provocaria prejuízos de caráter processual<sup>278</sup>, ou entendem que, mesmo havendo impacto na atuação, tal segregação seria necessária, considerando a independência funcional<sup>279</sup>, a sua naturalidade na movimentação da carreira<sup>280</sup>, a impossibilidade de que haja atuação coincidente nas mesmas fases do processo<sup>281</sup>, ou mesmo “questões práticas”, a exemplo das dificuldades que decorreriam de um Promotor de Justiça com atuação em Comarca do interior, se deslocar à capital para a realização de sustentações orais<sup>282</sup>.

Outros benefícios suscitados para a separação funcional seriam a revisão sobre o trabalho desenvolvido em primeira instância, trazendo mais homogeneidade e segurança à

---

comunicação dos membros de primeiro grau aos do segundo, para indicação das “causas que suscitem específico acompanhamento e atuação mais proativa” (sem prejuízo da criação de canais de mapeamento que identifiquem tais hipóteses para “atuação mais qualificada”), a norma recomenda a aproximação entre áreas de atuação (cível, criminal e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos). O **Ato Normativo 895/2015 PGJ** traz um mecanismo que procura regular possível contato entre os membros com atuação em primeira em segunda instâncias. Assim, prevê, entre as possíveis atribuições da Divisão de Apoio à Primeira Instância no MPSP, o acompanhamento de determinados processos, de acordo com solicitação do membro do órgão de execução de primeira instância, com o objetivo de “aprimorar a interlocução deste com o membro atuante em 2ª instância” (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 895/2015-PGJ. Cria a Divisão de Apoio à Primeira Instância no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, define a sua estrutura e atribuições, estabelecendo providências correlatas. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 14 maio 2015. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/895.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/895.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). Já para Zenker, considerando que para o Autor, a independência funcional afastaria eventual obrigação de o Procurador acompanhar a tese até então defendida pelo Parquet, o Autor propõe que, para que “não haja um prejuízo de todo o trabalho desenvolvido pelo colega de primeiro grau (...)” o Procurador deveria se limitar a requerer o prosseguimento do feito, sem apresentar ou tecer considerações quanto ao mérito debatido (ZENKER, 2016, p. 182). Outra possibilidade seria a consulta ao membro de primeira instância para que tenha conhecimento sobre as circunstâncias da causa para cumprimento de seu mister com maior eficiência” (Ibid., p. 184).

<sup>278</sup> ENTREVISTADO 08, 2018

<sup>279</sup> Nesse sentido, o ENTREVISTADO 12, 2018 entende que tal segregação pode impactar o desenvolvimento do caso, mas ressalta a necessidade de que seja atendida a liberdade de entendimento do Procurador de Justiça e que seja desempenhado o seu papel de fiscal da ordem jurídica, o que consistiria em “um fato até de uma credibilidade por parte do Procurador, que o papel dele é enxergar se aquela situação é correta, se tá de acordo com a lei, se tá de acordo com a justiça ou não”, sendo que “o seu senso de justiça tem que ser mais do que uma atuação corporativa”.

<sup>280</sup> ENTREVISTADO 10, 2018

<sup>281</sup> ZENKER, op. cit., p. 178. O ENTREVISTADO 16, 2018, complementa a possibilidade de que o Promotor acesse e converse com o Procurador de Justiça.

<sup>282</sup> Ibid., p. 182. Também sobre o deslocamento: ENTREVISTADO 11, 2018 .

instituição<sup>283</sup>, o emprego melhor de técnica<sup>284</sup>, evitar a “perseguição” de um membro<sup>285</sup>, assim como a dispensa de um tratamento à massa de conflitos a partir da visão mais ampla desfrutada do cenário litigioso em segunda instância<sup>286</sup>

#### 4.6.3.2. DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS ENTRE OS PROCURADORES DE JUSTIÇA E NOVA DESCONTINUIDADE NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A atuação do Ministério Público de São Paulo em segundo grau sofre nova descontinuidade em razão da distribuição dos processos e das funções entre os Procuradores.

Embora o **Ato Normativo nº 412/05-CPJ** indique que a distribuição dos processos entre os Procuradores de Justiça de Difusos e Coletivos seja realizada “aleatoriamente por sorteio”, respeitada a prevenção<sup>287</sup>, as Entrevistas realizadas com Procuradores Paulistas

---

<sup>283</sup> O ENTREVISTADO 07, 2018 complementa “Essa atuação integrada é desejada que exista, de um modo geral a atuação em segundo grau respeita o primeiro grau, de modo geral é isso aí, mas pode contrariar, é do jogo, da estrutura da instituição e faz parte assim como o Promotor de primeiro grau tem independência, o de segundo também tem”. Também: ENTREVISTADO 11, 2018. O ENTREVISTADO 17, 2018 destaca potencial benefício de controle interno.

<sup>284</sup> O ENTREVISTADO 16, 2018 destaca que “é uma função recursal da Procuradoria peculiar e técnica, é o recurso especial e recurso extraordinário não são recursos, é um processual a parte, e invariavelmente o Promotor não tem o preparo técnico para lidar com esses mecanismos de impugnação. Não é desdenhando da figura do Promotor, de jeito nenhum, porque qualquer um pode se especializar e ter essa capacitação, mas a Procuradoria já a tem, então nesse sentido acaba prestando um suporte técnico que porventura o Promotor, autor da ação, não teria porque o seu foco está voltado a um outro grau de jurisdição”.

<sup>285</sup> ENTREVISTADO 04, 2018.

<sup>286</sup> ENTREVISTADO 12, 2018.

<sup>287</sup> Prevê-se também a observância dos princípios da impessoalidade, eficiência, celeridade, proporcionalidade e especialização entre os membros de cada Procuradoria de Justiça. Prevê-se, ainda, a impossibilidade de transferência de procuradoria ou de gozo de férias/licença prêmio pelos Procuradores que estejam com autos em seu poder, sendo vedada a sua devolução sem manifestação (art. 11). O **Ato Normativo nº 262/01-PGJ** regulamenta as distribuições extraordinárias e facultativas de processos entre as Procuradorias, considerando a “oportunidade, conveniência e necessidade de se reduzir os acervos de processos nas Procuradorias. Referidas distribuições são realizadas em correspondência à cota da distribuição ordinária, a partir de manifestação de interesse no recebimento das distribuições por Procuradores ou Promotores de Justiça convocados e designados, exceto aqueles que estejam em atraso com os serviços provenientes da distribuição ordinária, que serão compensados na mesma proporção e processos por dia vigente nas distribuições ordinárias (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 262/2001-PGJ. Regulamenta as distribuições extraordinárias e facultativas de processos em estoque nas Procuradorias de Justiça, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 18 jul. 2001. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/262.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/262.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). O sítio eletrônico do Ministério Público do Estado de São Paulo apresenta **relatórios** contendo, basicamente, os números de procuradores de Justiça e de processos entrados, distribuídos, além dos recursos interpostos. Para a Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos constam relatórios tão somente para os anos de 2006 a 2009, razão pela qual não constitui fonte de dados completa ou que possa fornecer dados relevantes sobre a estruturação e a atuação estratégica da Procuradoria na tutela de interesses sociais (RELAÇÃO DAS COMARCAS E MUNICÍPIOS. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/relatorios](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/relatorios). Acesso em: 28 abr. 2018).

esclareceram que tal distribuição é realizada de forma livre e igualitária (de acordo com o volume), *a partir das áreas temáticas de preferência dos membros*<sup>288</sup>, considerando o entendimento que atribui aplicação diferenciada do princípio do promotor natural em segunda instância. O ENTREVISTADO 11, 2018, esclarece essa forma de distribuição:

Então quando eu chego aqui na Procuradoria eu vejo com o secretário "olha, minha área de preferência é Consumidor", ele fala "tá bom, Consumidor estamos com uma deficiência de número em processos [inaudível], então você vai atuar prioritariamente nessa área", aí ele vai perguntar pra mim "qual a sua segunda área de opção?", "ah a minha segunda área é Meio Ambiente" e a terceira, assim ele organiza uma ordem de prioridades e distribui os processos pra mim conforme essa ordem de prioridades. (...). chegou um processo de meio ambiente, esse processo vai pro Procurador A que fala de matéria meio ambiente, chegou o outro vai pro B, pro C, pro D, pro E. Acabou, não tem mais Procurador, o próximo vai pro A de novo e assim por diante.

De acordo com a percepção de Entrevistados, referida forma de distribuição objetivaria atender, na medida do possível, a equidade de volume de trabalho<sup>289</sup>, além dos temas de especialização do Procurador, para conferir eficiência e profundidade na análise dos casos<sup>290</sup>, ou mesmo para que seja defendido determinado posicionamento e dada continuidade a uma política de atuação que havia sido instituída em primeiro grau<sup>291</sup>.

Alguns Entrevistados também esclareceram que a **divisão de trabalhos** na Procuradoria seria realizada não apenas para a elaboração de pareceres/interposição de recursos, como também para o acompanhamento das sessões no Tribunal de Justiça de São Paulo, o que provocaria nova hipótese de descontinuidade na sua atuação.

A incumbência dos Procuradores de officiar nas sessões de julgamento do Tribunal de Justiça de São Paulo, de acordo com as suas atribuições, é exercida com escala definida, a partir da deliberação, por cada Procuradoria, das Câmaras do Tribunal de Justiça nas quais

---

<sup>288</sup> Nesse sentido, o ENTREVISTADO 12, 2018 e ENTREVISTADO 10, 2018 apontam a realização de uma distribuição livre, igualitária e temática, tendo o último complementado a existência de um critério de distribuição por prevenção, relativamente aos recursos interpostos no mesmo processo ("se alguém já falou fica vinculado"). O ENTREVISTADO 14, 2018, por sua vez, ressalta que a distribuição, em primeira medida, é feita a quem tem prioridade em determinada matéria, seguida da distribuição automática para os Procuradores remanescentes, caso haja volume elevado de processos.

<sup>289</sup> ENTREVISTADO 04, 2018.

<sup>290</sup> ENTREVISTADO 12, 2018 e ENTREVISTADO 14, 2018.

<sup>291</sup> ENTREVISTADO 14, 2018.

os seus integrantes preferencialmente exercerão as atividades. Sobre o tema, esclareceram os Entrevistados:

Nós temos uma divisão em relação às Câmaras do Tribunal de Justiça, porque têm os que atuam nas Câmaras de Direito Público e têm os que atuam nas Câmaras de Direito Privado. (...), aquela pessoa que está lá designada vai porque nós somos obrigados a comparecer a todas as seções do Tribunal onde tem Ações Cíveis Públicas. (ENTREVISTADO 10, 2018).

(...) são 13 Câmaras de Direito Público, nós somos aqui 33, então preenche e os demais vão fazer Câmara de Direito Privado; e tem as Câmaras de Meio Ambiente, eu faço a primeira câmara e tem outro colega que faz a segunda. Então já cheguei fazer sustentação oral até diferente da atuação do Promotor e do parecer do Procurador. Não, o recurso é desse Procurador que deu parecer. Só que o momento do julgamento não é ele que vai, porque ele recebe pareceres, Ananda, de n casos que vão para n Câmaras, às vezes ele não tem condição. Vamos supor que três câmaras marcam julgamento para o mesmo dia, não tem condição de fazer. Então, há uma distribuição de quem vai fazer as câmaras, o ideal é que seria... melhor quem deu parecer faz a câmara, depois faz os recursos. Não, ele dá o parecer, depois ele toma ciência do acórdão, vem pra ele aí ele que faz os recursos, ele é o Procurador Natural aqui, mas na Câmara é um terceiro que vai estar lá e ele não necessariamente vai dar seu posicionamento favorável ao parecer do Procurador ou favorável à ação do colega. (ENTREVISTADO 12, 2018).

Nota-se, portanto, da fala do ENTREVISTADO 12, 2018, que o Procurador responsável pela apresentação do parecer será aquele responsável por tomar ciência do acórdão e verificar a necessidade de interpor o recurso cabível (no mesmo sentido – ENTREVISTADO 14, 2018), sendo *outro* o Procurador que será responsável por acompanhar o julgamento do caso pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Como ferramentas a serem utilizadas nesse momento processual, destacam-se a **sustentação oral e despacho de memoriais**, voltadas ao convencimento do Tribunal de Justiça e a conferir destaque aos casos julgados em face das centenas de outros analisados pela Corte<sup>292</sup>.

Assim, de acordo com os Entrevistados, a fixação de atribuições diversas para o acompanhamento dos julgamentos nos Tribunais, relativamente à apresentação de pareceres

---

<sup>292</sup> O ENTREVISTADO 12, 2018 relata o desenvolvimento de um trabalho de “memoriais, de convencimento”, além da realização de sustentação oral em segunda instância. O ENTREVISTADO 14, 2018, por sua vez, aponta ser desejoso conversar com o desembargador para explicar um caso mais complicado e não “cair na vala comum”.

e interposição de recursos, se justificaria em virtude da impossibilidade de que o Procurador conseguisse acompanhar a integralidade dos julgamentos, considerando a distribuição de inúmeros pareceres em diferentes processos e, portanto, diferentes Câmaras. Apesar disso, ao menos duas foram as consequências expressadas pelos Entrevistados a partir da referida divisão:

- a) O ENTREVISTADO 14, 2018, destaca a **dificuldade em se preparar para realizar sustentações orais nos casos**, já que, muitas vezes, receberia a lista de casos, nos quais não atuou anteriormente, poucos dias antes da sessão de julgamento. Em razão disso, as sustentações acabariam sendo preparadas de forma célere, restringindo-se ao destaque dos aparentes pontos mais relevantes e usualmente apenas nos casos em que houve solicitação do Promotor ou que o advogado da parte contrária também sustentou<sup>293</sup>. A mesma dificuldade de desconhecimento do caso se manifestaria para a elaboração e despacho de memoriais;
- b) O ENTREVISTADO 12, 2018, por sua vez, aponta que a referida forma de atuação abriria margem para que um terceiro posicionamento divergente do Ministério Público fosse manifestado no mesmo processo, relatando experiências em que a sua intervenção no feito, no momento da sustentação oral, divergiu da opinião manifestada pelo Promotor de Justiça e pelo Procurador de Justiça que haviam atuado no processo.

Em contrapartida, foram indicadas possíveis formas de gerenciamento da carga de trabalho e de atuação seletiva por Procuradores. O ENTREVISTADO 11, 2018, ao tratar da priorização de casos pelos membros do Parquet Paulista, destaca que “é razoável que o parecer seja enxuto e conciso num caso pequeno e sem grandes repercussões e necessidades

---

<sup>293</sup> O ENTREVISTADO 10, 2018 também menciona a realização de sustentação oral para os casos em que os colegas solicitam tal providência, apontando tratar-se de caso relevante (“agora, não sei qual caso é relevante, normalmente o colega da Comarca (...) tá no dia a dia ele sabe o que é (...),” bem como nas hipóteses em que, na sessão, o advogado da parte contrária sustenta, concluindo que: “Mas a gente sabe que os Desembargadores vêm com voto pronto, mas alguns casos que a gente sabe mais ou menos a disposição deles, que é do dia a dia, a gente nem sustenta”.

e demandar um pouco mais na atuação na interposição de recurso, na sustentação oral em casos mais relevantes”.

Com relação às hipóteses em que se opta pela **interposição de recursos**, o ENTREVISTADO 14, 2018 destacou a liberdade do membro em decidir se se trata de caso de interposição de recursos para os tribunais superiores ou não (inexistência da obrigatoriedade em virtude da independência funcional). Ele, particularmente, para os casos que entende mais relevantes, pensa em interpor o recurso para “aproveitar o entendimento de que em algumas hipóteses mais excepcionais se possa até não rever os fatos, mas dar um novo valor para os fatos, aí você tenta o recurso especial” e, em outras, pela sua experiência e considerando a jurisprudência restritiva de admissibilidade recursal, “não adianta perder meu tempo aqui”, sendo “preferível me dedicar a outro processo”. Destaca, ainda, acompanhamento que reputa como fraco na formação de jurisprudência nos Tribunais de Vértice.

O ENTREVISTADO 10, 2018, em contrapartida, relata que *sempre recorre*, porque “se eu manifesto parecer pedindo, por exemplo, o provimento daquilo, então é porque eu entendo que aquilo tem que ser provido. (...) recorro até a instância superior, até Brasília né”, sugerindo, portanto, a ausência da compreensão seletiva ou estratégica na eleição de casos para a consecução de finalidades determinadas ou planejadas. Já o ENTREVISTADO 14, 2018 critica o ferramental processual, pela demora para a satisfação da pretensão na via judicial: “são tantos recursos, tantas artimanhas (...)”.

Verifica-se, assim, a potencialidade de que a forma de distribuição de atribuições entre os Procuradores de Justiça impacte a continuidade, persistência e qualidade da atuação em segundo grau, imprimindo consequências à fruição de vantagens estratégicas pelo Ministério Público de São Paulo.

#### **4.6.4 CONCLUSÕES DO TÓPICO**

Afora as disposições normativas ou organizacionais indicadas nesse capítulo, que poderiam incentivar o desenvolvimento de um trabalho com expertise (a exemplo da especialização/revisão dos Procuradores), a troca de informações e o contato entre os membros com atuação em primeira e segunda instâncias (como para a indicação de determinado posicionamento que vem sendo adotado pelo Tribunal ou alguma impressão a partir da massa de processos encaminhada para a Procuradoria), pôde-se notar a existência

de potenciais efeitos provocados sobre uma atuação estratégica pela independência funcional e a possibilidade de adoção de posicionamentos conflitantes pela instituição.

A principal questão que sobressai a esse respeito é a implicação dessa atuação segregada no desenvolvimento de uma atuação contínua, planejada, persistente, coesa, coordenada e organizada, nos termos traçados por Galanter. Afinal, como se destacou, é possível que cada membro que assuma a condução de um determinado caso adote a postura, reforce as teses e eleja os objetivos que entender pertinentes para promover a tutela que pense estar conforme aos preceitos normativos.

Além disso, a atuação do Ministério Público Paulista, sendo compartimentada e, portanto, não elaborada a partir da perspectiva da verificação e atuação conforme o resultado global do processo, revela potencial distanciamento do Parquet em atuar objetivando auferir ganhos normativos (formação ou superação de jurisprudência/precedentes), ou mesmo para construir um histórico que será utilizado para fins de atuação futura.

Não se pode descartar a possibilidade de que haja impacto na qualidade da atuação do Parquet Paulista em segunda instância, originado do distanciamento do Procurador dos fatos, da coletividade e da estratégia havidos em primeira instância, além da segregação de atividades voltadas ao incremento do sucesso na esfera recursal, como a realização de sustentação oral e despacho de memoriais, que muitas vezes não são exercidas ou, quando o são, podem não se originar de uma atuação planejada e estudada, mas reativa e imediata.

#### **4.7. DIRECIONAMENTO INSTITUCIONAL DAS ATIVIDADES: COORDENAÇÃO, COESÃO, UNIFORMIDADE E PLANEJAMENTO**

De acordo com Galanter, os litigantes habituais tenderiam a ser organizações ou, como denomina, “*artificial persons*” (APs), ou seja, “*purposively constructed organizations with specific goals and formal structures*”<sup>294</sup>. Tais organizações idealmente usufruiriam as vantagens atribuídas aos litigantes habituais, a exemplo da aptidão para selecionar e disparar casos, conduzir trabalhos preventivos e persistir em estratégias a longo prazo.

Segundo Galanter, ainda que as APs não sejam isentas de erros, podendo enfrentar problemas afeitos à coordenação, ao deslocamento de metas e às distorções informacionais, especialmente pelo fato de terem que agir por meio de pessoas físicas dotadas de perspectivas

---

<sup>294</sup> GALANTER, Marc. Planet of the APs: Reflections on the Scale of Law and its Users. **Buffalo Law Review**, vol. 53, n. 5, pp. 1369-1417, Special Edition 2006, p. 1375.

e ambições próprias, o seu viés organizacional tenderia a prevalecer. Dessa forma, se permitiria o auferimento de vantagens nos litígios pelas APs, por meio de uma atuação intencional, racional e calculada<sup>295</sup>.

A conformação do Ministério Público de São Paulo como uma instituição una e ao mesmo tempo composta por membros dotados de independência funcional suscitou o interesse em verificar a existência de uma coordenação institucional e de eventuais vetores organizacionais que direcionassem a atuação dos seus membros de forma coesa e uniforme na eleição das teses e da estratégia de condução dos casos envolvendo interesses sociais, viabilizando o desenvolvimento de uma atuação coordenada e persistente para a tutela desses interesses.

A partir desses mesmos vetores, também se buscou observar se existem mecanismos institucionais que possam incentivar os membros a desenvolver a sua atuação nessa seara de forma planejada, macro, a partir de experiências pretéritas e projetada para o futuro (estratégias de longo prazo), em detrimento de uma atuação individualizada, traçada por cada Promotor caso a caso, sem planejamento institucional ou cotejo com os impactos projetados sobre a litigância subjacente ao conflito coletivo<sup>296</sup>.

Nesse contexto, a pesquisa identificou e elegeu os seguintes mecanismos institucionais que, em tese, poderiam direcionar e influir na atuação dos membros do Ministério Público de São Paulo: (i) normas internas do Ministério Público de São Paulo, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e manuais; (ii) notas técnicas; (iii) súmulas e enunciados de entendimentos; (iv) plano geral de atuação; (v) modelos, peças e históricos de atuação constantes de banco de dados; (vi) boletins informativos e de jurisprudência; (vii) organização e alimentação de informações por órgãos internos especializados (CAO); (viii) comissões (ix) Corregedoria (x) grupos de atuação especial e de trabalho.

#### **4.7.1. NORMAS INTERNAS DO PARQUET PAULISTA E DO CNMP**

O Ministério Público de São Paulo organiza-se a partir da edição de Atos Normativos internos, expedidos pelos órgãos da Administração Superior. Tais atos têm por escopo organizar o desenvolvimento das atividades-fim e meio da instituição e, por vezes, estão

---

<sup>295</sup> GALANTER, 2016, p.1391 e 1397.

<sup>296</sup> Apenas para elucidar o interesse no exame do tema, um dos Entrevistados elege como barreiras de atuação na tutela coletiva “falta de apoio de pessoal, a impossibilidade de você ter uma coordenação de trabalho também é uma barreira que diminui, é o efeito colateral da independência funcional” 04, ENTREVISTADO. **Gravação 04**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.).

organizados em “manuais” editados pelo Parquet Paulista com o intuito de compilar essas e outras informações para orientação da atuação funcional de seus membros.

Com relação aos interesses sociais, por vezes o Ministério Público de São Paulo e o CNMP expedem Atos Normativos e Recomendações que objetivam apresentar diretrizes para a atuação dos membros em âmbitos de tutela específicos.

Esses atos estabelecem diretrizes de atuação dos membros do Parquet Paulista na área dos interesses sociais, indicando, por exemplo, as ferramentas passíveis de serem usadas e matérias a serem tratadas em determinadas situações, como o ajuizamento de ação civil pública para a tutela de um interesse<sup>297</sup>, a fiscalização de determinados locais<sup>298</sup>, o exercício de atuação preventiva e preponderantemente consensual<sup>299</sup>, a conferência de prioridade no planejamento institucional do tema<sup>300</sup>, a inserção da temática nos cursos de formação dos Promotores de Justiça<sup>301</sup>, o estabelecimento de ações multidisciplinares e coordenadas entre

<sup>297</sup> Como exemplo, o **Ato Normativo nº 857/14-PGJ-CNMP** disciplina a atuação do Promotor de Justiça na defesa de idosos em situação de risco, na proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de idosos e na fiscalização de entidades de acolhimento. A norma estabelece os deveres do Promotor em instaurar e processar inquérito civil e ajuizar as ações viáveis para a proteção dos interesses sociais relativos aos idosos, podendo atuar separadamente na sua esfera de atribuições ou conjuntamente com outros órgãos de execução. Disciplina-se, ainda, a destinação de multas geradas nas ações civis públicas relacionadas com a matéria, o seu dever de fiscalização de entidades de atendimento de idosos, entre outros (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 857/2014-PGJ-CGMP. Disciplina o atendimento ao público e o procedimento administrativo de apuração a lesão ou ameaça de lesão a direito individual e dá outras providências. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 27 nov. 2014. Seção 1. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria\\_geralAtos/Atos/Atos%20Normativo%20n%20857\\_14%20-%20PGJ-CGMP%20de%2027%20de%20novembro%20de%202014.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geralAtos/Atos/Atos%20Normativo%20n%20857_14%20-%20PGJ-CGMP%20de%2027%20de%20novembro%20de%202014.pdf) f> Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>298</sup> A exemplo do **Ato Normativo nº 857/14-PGJ-CNMP**, que trata da tutela do idoso, **Recomendação 60/2017 CNMP** sobre pessoas em situação de rua e inspeções e disponibilização de assistentes sociais, por exemplo. (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 60/17. Dispõe sobre a obrigatoriedade e a uniformização das inspeções em unidades e equipamentos que executam serviços socioassistenciais destinados às pessoas em situação de rua pelos membros do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-060.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>299</sup> Para ilustrar, a **Recomendação 63/18 do CNMP**, sobre conflitos fundiários, que também recomenda que se atue de forma planejada sobre o tema (amparada em projetos), que se utilizem meios que reduzem o uso da força, entre outros (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 63/18. Dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 26 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-63.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>300</sup> A **Recomendação nº 30/15 do CNMP**, sobre vagas em creches e a universalização da pré-escola (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 30/15. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 23 ago. 2015. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_30-2015\\_1.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_30-2015_1.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 201).

<sup>301</sup> A **Recomendação nº 30/15 do CNMP**, sobre vagas em creches e a universalização da pré-escola, **Recomendação 48/2016 CNMP**, sobre gastos com a saúde (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 48/16. Sugere parâmetros para a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 dez. 2016. Disponível em: <

membros e com terceiros<sup>302</sup>, a priorização ao tema na tramitação de inquéritos civis<sup>303</sup>, entre outros.

Muito embora essas normas estejam permeadas pela conotação de se fomentar a atuação dos membros em determinados segmentos<sup>304</sup> e imprimir uniformidade à atuação dos Promotores de Justiça sobre os temas por ela tratados<sup>305</sup>, há ressalva expressa em seus textos da necessidade do resguardo da autonomia de cada unidade do Ministério Público e da independência funcional de seus membros<sup>306</sup>.

Nesse contexto, há quem sustente que, enquanto as atividades-meio, administrativas, são regulamentadas de forma vinculante aos seus membros<sup>307</sup>, a atividade-fim seria meramente regulamentada por meio de *diretrizes* ou *recomendações*, de caráter não

---

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964> >. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>302</sup> A **Recomendação nº 30/15 do CNMP**, sobre vagas em creches e a universalização da pré-escola. **Recomendação 48/2016 CNMP**, sobre gastos com a saúde. **Recomendação nº 33/16 do CNMP**, sobre infância e juventude (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação 33/16**. Dispõe sobre diretrizes para a implantação e estruturação das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 abr. 2016. Disponível em: < [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec\\_34.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>303</sup> **Recomendação nº 33/16 do CNMP**, sobre infância e juventude.

<sup>304</sup> **Recomendação nº 30/15 do CNMP**, sobre vagas em creches e a universalização da pré-escola. **Recomendação 48/2016 CNMP** sobre gastos com a saúde.

<sup>305</sup> A **Recomendação nº 30/15 do CNMP** também atua nesse sentido, ao partir da “busca de unidade e integração no âmbito do Ministério Público brasileiro na luta pela ampliação de oferta de vagas em creches, universalização da pré-escola, educação inclusiva e de qualidade para todos” (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação 30/15**. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 22 set. 2015. Disponível em: < [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec\\_34.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2017). **Recomendação 60/2017 CNMP**, sobre pessoas em situação de rua.

<sup>306</sup> **Recomendação 63/18 do CNMP**, sobre conflitos fundiários (respeitada a autonomia), a **Recomendação nº 30/15 do CNMP**, sobre vagas em creches, (independência e autonomia), **Recomendação 48/2016 CNMP** sobre gastos mínimos com a saúde.

<sup>307</sup> O exercício das **atividades administrativas** pelos membros do Ministério Público, da mesma forma, está regulamentado por uma série de atos normativos editados pela Instituição. Como exemplo, o **Ato Normativo nº 429-PGJ**, institui as normas de serviço do Ministério Público de São Paulo e dispõe sobre a organização das Secretarias das Promotorias de Justiça. A norma aponta a instituição de determinados arquivos, classificadores, a necessidade de manutenção do cadastro de números de telefone determinados, a forma de confecção dos papéis utilizados pelas Secretarias, a cor da tinta, o registro de expedientes em livros próprios ou no Sistema de Movimentação de Autor (SMA), entre outras questões (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. **Ato Normativo nº 429/2005-PGJ**. Institui as Normas de Serviço do Ministério Público de São Paulo, dispõe sobre a organização das Secretarias das Promotorias de Justiça e dá outras providências. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 20 fev. 2006. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/429.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/429.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2017). Nesse sentido, Mazzilli entende que não é possível que os membros do Ministério Público recebam ordens para que executem as suas atividades-fim, a exemplo do ajuizamento da ação ou que recorram, ressaltando que a prática de atos relacionados com a atividade-meio do Parquet “devem seguir as instruções e regulamentos das autoridades administrativas competentes, como ao realizar despesas orçamentárias, ao expedir atos de promoções ou remoções, etc (MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na transição democrática In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 220).

vinculante e, portanto, cujo descumprimento pelos membros do Parquet não seria sancionado<sup>308</sup>. A ausência da sua vinculatividade, somada ao conteúdo mais **fluido e genérico** de algumas normas, torna no mínimo questionável a capacidade de influírem na atuação dos membros do Ministério Público de São Paulo, percepção essa que se refletiu, inclusive, na fala de alguns dos Entrevistados<sup>309</sup>.

Já o **Manual de Atuação Funcional**<sup>310</sup> tem por fim “orientar o Promotor de Justiça em suas tarefas cotidianas, em especial os que, em razão da distância, enfrentam quase que solitariamente os desafios da carreira”, por meio da organização e compilação das principais normas, regras de conduta e guia prático de atuação em um único manual, o que viria sendo feito desde 1984 (Ato nº 01/1984-PGJ-CGMP-CSMP).

O Ministério Público de São Paulo esclarece que tal forma de organização é justificada pela existência de diversas normas editadas pela instituição e pelo Conselho Nacional de Justiça, para “orientar e facilitar o trabalho do Promotor de Justiça” e “para disciplinar uma série de temas relativos ao Ministério Público”, dentro do contexto de amplitude do escopo

---

<sup>308</sup> Como exemplo, a **Recomendação nº 33/16 do CNMP**, a despeito da natureza não vinculante, a norma aponta que as ações adotadas para dar cumprimento às suas disposições deverão ser comunicadas à Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, para acompanhamento e produção estatística, sendo que, na impossibilidade de cumprimento da Recomendação, uma justificativa deverá ser encaminhada à referida Corregedoria.

<sup>309</sup> A esse respeito, os Entrevistados pela pesquisa foram perguntados sobre a possível aplicação de uma série de instrumentos que poderiam conferir um direcionamento institucional para a condução e encaminhamento dos casos. Foram poucos os Entrevistados que se manifestaram especificamente com relação às normas nessa seara. Um dos entrevistados tratou justamente da vinculatividade dessas normas, em face da independência funcional, esclarecendo que: “As recomendações não têm caráter vinculante, mas o Promotor precisa justificar porque ele está adotando uma postura diferente daquela recomendação. Então a chamada independência funcional dá essa margem de liberdade para o profissional atuar de forma adequada, que ele achar melhor. Nós temos uma chefia no MP, mas é para assuntos administrativos. (...). Mas Procurador não pode, sendo chefe da instituição, ditar regras e impô-las aos Promotores e Procuradores. Por que foi criada essa figura da independência funcional? É uma forma de proteção as pessoas que são beneficiadas com o trabalho do MP. Você imagina que amanhã Procurador de Justiça tem certa afinidade com Prefeito e diga para o Promotor “não processe o Prefeito porque ele é meu amigo”, (...). Então, ditar regras de como fazer, ele pode sinalizar, por exemplo, como o inquérito civil deve ser instruído com mais celeridade, aí é um fator que não é do interesse do Promotor X ou Y, é do interesse da sociedade. Você não pode ter um inquérito civil que fique 10 anos demorando para ser solucionado, ultimado para entrar com ação ou você arquivar. Então ele cria normas de procedimento para que você possa atingir sua finalidade. Mas para atingir a finalidade é sua concepção, dentro do que você imagina que é melhor, da sua independência funcional. Mas existem regras de comportamento para você poder prestar o serviço da melhor forma, mais ágil, mais eficiente” (12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.). Outro por sua vez, aponta a existência de “teses institucionais” que não seriam vinculantes, que são por ele reputadas como relevantes, mas que acabaram sendo reduzidas em virtude da independência funcional (14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.).

<sup>310</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP. Aprova o “Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo”. Diário Oficial: Poder Executivo, São Paulo, 28 dez. 2010. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/675.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/675.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

de atividades da instituição e da busca de uma “estrutura moderna, superando suas próprias limitações, para se fortalecer e para desenvolver, com eficiência, seu múnus para com a sociedade”, por meio de uma “posição ativa na busca da solução dos problemas de natureza coletiva”. Complementa o Manual o interesse na “padronização de atuação”, pela organização em tela<sup>311</sup>.

O Manual de Atuação Funcional recomenda a adoção de uma série de medidas procedimentais pelos membros no desempenho de sua atuação funcional, a exemplo da manifestação após a contestação, sobre todas as preliminares suscitadas, a intervenção ativa na instrução do processo, com a sua participação nas audiências, além de indicar o formato de peças como as alegações finais<sup>312</sup>.

Nota-se também o estabelecimento, no Manual de Atuação Funcional, de diretrizes amplas envolvendo o direito material tutelado. Exemplificativamente, para as Promotorias do Consumidor, sugere-se aos Promotores de Justiça que zelem pelos direitos assegurados no Código de Defesa do Consumidor, destacando que cláusulas contratuais desproporcionais podem ser objeto de revisão, que a Lei reconhece o consumidor como a parte vulnerável da relação e que há o princípio da solidariedade nas relações de consumo<sup>313</sup>.

---

<sup>311</sup> “De outra parte, a extensa gama das atividades do Ministério Público paulista estava a exigir, por parte dos órgãos da Administração Superior, a tomada de algumas decisões para que fosse, definitivamente, demonstrada a real importância do trabalho desenvolvido, muitas vezes de forma anônima. Assim, inicialmente, as Promotorias de Justiça foram dotadas de equipamentos necessários à integração com a rede da “Internet” e da “Intranet”, seguindo-se a implantação do sistema de controle do registro e tramitação dos procedimentos das áreas de interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis e de atendimento ao público, denominado “SIS MP INTEGRADO”. Com as medidas adotadas haverá padronização da atuação nas áreas cível, de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, de individuais indisponíveis e de atendimento ao público, com exatidão dos registros, das conclusões das investigações e das ações propostas” (BRASIL. Procuradoria-Geral de Justiça, Corregedoria-Geral do Ministério Público. **Justificativa para o Manual De Atuação Funcional Dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo: 2010. Disponível em:

<[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco\\_imagens/flash/ManualAtuacao/justificativa.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/flash/ManualAtuacao/justificativa.pdf)>.

Acesso em: 08 mar. 2017). Ainda, o Manual elenca os deveres funcionais do Promotor de Justiça, a exemplo de residir na Comarca, comparecer diariamente à Promotoria de Justiça e nela permanecer durante o horário de expediente, manter a funcionalidade e discricção do seu gabinete de trabalho, manter conduta ilibada e trajar-se formalmente. O Manual de Atuação Funcional atribui como hipóteses gerais que ensejam a atuação de membro do Ministério Público, aqueles que decorram “da lei ou a existência de interesse público ou de natureza indisponível”, prevendo ainda que “em um mesmo processo não deve officiar mais de um órgão do Ministério Público, respeitadas as regras do art. 114 a Lei Complementar Estadual nº 734/1993 (...)”, ressalvadas hipótese de atuação conjunta e integrada de membros (art. 128).

<sup>312</sup> Afora as situações estritamente vinculadas com a sua participação como *custos legis* no processo, o Manual de Atuação Funcional recomenda que, na fase recursal, o membro realize o prequestionamento para possibilitar a interposição dos recursos extraordinário ou especial, avaliando-se, com cautela e em cada caso, a conveniência de desistir do recurso, “*jamaiz renunciando ao direito de recorrer*”.

<sup>313</sup> Da mesma forma, para as demais promotorias há indicações genéricas em torno do direito material e procedimento respectivos, a exemplo de se “lembrar que a atuação abrange questões relacionadas à ordem urbanística”, “atentar para as hipóteses de legitimação previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente”,

O exercício das atividades funcionais do Ministério Público de São Paulo também é regulado sob a perspectiva do procedimento e da organização a serem adotados pelos membros para execução das suas atividades. O Manual de Atuação Funcional exemplifica a questão, trazendo regramento que vai desde a necessidade de remissão às folhas do processo em suas manifestações, à forma de indicação de jurisprudência e doutrina nas peças, à participação de reuniões de promotoria, o dever de envio de relatório mensal de atividades para a Corregedoria-Geral do Ministério Público, além de normas que regulamentam diretamente a execução das atividades, estabelecendo como deveres a visitação e fiscalização, a participação em plantões judiciais, o atendimento ao público, o relacionamento com autoridades da Comarca, a postura a ser adotada na negociação e mediação de conflitos, entre outras questões.

Nota-se que a preocupação com o resguardo da independência do membro, no desempenho de sua atuação funcional, permeia o referido Manual em diversos dispositivos. O texto elenca prioritariamente verbos como “lembrar-se de que”, o que sugere o seu caráter de *orientação*, em detrimento de ordem ou vinculação aos membros.

As recomendações procedimentais contidas no Manual de Atuação Funcional não transbordam, assim, as condutas mínimas desejáveis na organização e condução de processos cíveis, por qualquer litigante que ocupe os polos da relação processual, a exemplo de ter o controle da sua carteira, cotejar as provas produzidas em alegações finais e examinar a higidez da sentença quando da sua prolação. As diretrizes de direito material, da mesma forma, são básicas para um profissional que atua na área (a exemplo da aplicação do Código de Defesa do Consumidor nas relações de consumo).

Dessa forma, estima-se que o formato das sugestões apresentadas pelo Manual para o exercício das atividades fim no processo civil tenda a não ter ingerência relevante no sentido de cominar uma atuação estratégica uniforme e consistente do Ministério Público de São Paulo como um todo, mas apenas de indicar questões mínimas procedimentais e formais de execução das medidas processuais comuns.

Alguns dos Entrevistados fizeram menção expressa à existência ou ao uso de manuais na sua atuação<sup>314</sup>. Ainda que haja menção do uso desse Manual, os Entrevistados reforçam a conotação de *orientação* para a sua atuação, a partir do quanto exposto nessas normas,

---

“lembrar que são admissíveis todas as espécies de pedidos para a proteção de direitos e interesses protegidos pelo Estatuto”.

<sup>314</sup> ENTREVISTADO 14, 2018, ENTREVISTADO 01, 2018, ENTREVISTADO 06, 2018 e ENTREVISTADO 15, 2018 que expressamente afasta a vinculação dos manuais do CAO e da Corregedoria/Procuradoria.

mitigando, mais uma vez, o caráter vinculante do instrumento para a atuação da instituição como um todo.

#### 4.7.2. NOTAS TÉCNICAS

Para subsidiar a atuação dos membros do Ministério Público, o CNMP e o Ministério Público de São Paulo também expedem Notas Técnicas. Como exemplos, identificou-se a expedição de nota técnica pela **CAO Consumidor e Cível**, na qual foram fornecidas informações técnicas sobre, à época, nova lei, para a “melhor atuação dos Promotores na Justiça do Consumidor, em caso de descumprimento da lei”<sup>315</sup>, bem como a **Nota Técnica nº 8/2016**, expedida pelo CNMP, “destinada a subsidiar a atuação dos membros do Ministério Público sobre a temática da atuação ministerial na proteção aos direitos da população LGBTI, especialmente no tocante ao uso do nome social no âmbito da Administração Direta e Indireta da União e dos Estados”. Referida nota é assertiva no que diz respeito ao direito material envolvido, exarando um posicionamento no seguinte sentido:

Feitas essas considerações, a presente Nota Técnica expressa o posicionamento desta Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais, no sentido de garantir o direito ao reconhecimento e à adoção de nome social (ou apelido público notório) em benefício da população LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexuais), mediante solicitação do interessado, a ser garantido na rede pública federal, estadual e municipal de ensino e saúde, mediante tratamento oral, identificado nos formulários e sistemas de informação utilizados nos procedimentos internos, treinamento dos servidores e demais providências, no âmbito da Administração Direta e Indireta da União, dos Estados e dos Municípios. Cabe ao Ministério Público atuar para assegurar o respeito a esse direito fundamental<sup>316</sup>.

<sup>315</sup> NOTA TÉCNICA LEGISLAÇÃO FEDERAL ANTITABAGISMO. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob\\_page.show?docname=2557757.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?docname=2557757.PDF)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>316</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Nota Técnica 08/16. Nota Técnica sobre a atuação do Ministério Público na proteção do direito fundamental à não discriminação e não submissão a tratamentos desumanos e degradantes de pessoas travestis e transexuais, especialmente quanto ao direito ao uso do nome social no âmbito da Administração Direta e Indireta da União, dos Estados e dos Municípios. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 14 abr. 2016. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Notas\\_Tecnicas/NotaTcnica8.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Notas_Tecnicas/NotaTcnica8.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2018

Nenhum dos Entrevistados, contudo, fez menção espontânea às notas técnicas como instrumentos para o direcionamento cotidiano de suas atividades, quando perguntados a esse respeito.

#### 4.7.3. SÚMULAS E ENUNCIADOS DE ENTENDIMENTO

O Ministério Público de São Paulo também se vale<sup>317</sup> da edição de **enunciados de entendimento**, para a orientação de seus membros. Como exemplos, mencionam-se os enunciados do aviso nº 379/2014-PGJ, entre os quais se tratou de hipóteses cabíveis de recusa de intervenção do Promotor de Justiça, assim como hipóteses de conflito de atribuições<sup>318</sup>.

---

<sup>317</sup> A *comunicação e orientação* interna do Ministério Público de São Paulo são realizadas por meio da expedição de **avisos, que enunciam as deliberações ou comunicações do Conselho Superior do Ministério Público** sobre as matérias mais diversas, a exemplo de orientações sobre o grau de fundamentação no arquivamento de representações recebidas, sobre questões da carreira, como procedimento de votação para processos de remoção, entendimentos firmados para harmonizar a atuação institucional em determinado tema, a consolidação, alteração e revogação de súmulas de entendimento, para chamar os membros a participar em determinadas questões, assim como conferir subsídios para a atuação dos membros em hipóteses similares: “**O CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSIDERANDO** o recebimento de diversos recursos interpostos em face do indeferimento de representações ou contra a instauração de inquéritos civis sem a pertinente manifestação por parte dos Senhores Promotores de Justiça; **CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 120, parágrafo único, e 123 do Ato nº 484/06 – CPJ, que impõem manifestação fundamentada acerca dos recursos interpostos. **CONSIDERANDO** que a própria Constituição Federal, em seu art. 129, VIII, afiança que todas as manifestações lançadas pelo Ministério Público deverão ser fundamentadas. **CONSIDERANDO** que, não raras vezes, os recursos interpostos veiculam matérias ou questões novas, que devem ser enfrentadas na origem – e não diretamente pelo Conselho Superior – sob pena de indevida supressão de instância, **AVISA** aos Senhores Membros do Ministério Público que, ao receberem recursos contra o indeferimento de representação ou em face da instauração de inquérito civil lancem pronunciamento fundamentado nos termos dos dispositivos regimentais acima indicados, de sorte a evitar a restituição dos autos à origem para tal finalidade, com a consequente demora nos julgamentos respectivos (BRASIL, Conselho Superior do Ministério Público. Aviso nº 241/14- CSMP. Referente a recursos contra instauração de IC e contra indeferimentos de representação encaminhados ao Conselho Superior. Brasília, 2 fev. 2014. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/avisos/AVISO%20SOBRE%20RECURSOS%20DE%20IC%20E%20REPRES.docx](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/avisos/AVISO%20SOBRE%20RECURSOS%20DE%20IC%20E%20REPRES.docx). Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>318</sup> ENUNCIADO nº 60: Conflito de Atribuições. Negativo. Interpretação de atos normativos. As atribuições especializadas dos órgãos de execução na esfera dos interesses transindividuais são tratadas de forma explícita. Os casos não enquadrados nas hipóteses de propositura de ações coletivas e atuação como fiscal da lei nas ações civis públicas propostas por outros legitimados dizem respeito à atuação ministerial como órgão interveniente em outros processos, enquadrando—se nos feitos cíveis. Enunciado nº 72. Impossibilidade de recusa de intervenção em ação coletiva. A presença do MP como fiscal da lei nas ações coletivas propostas por outros legitimados, mesmo no caso de interesses individuais homogêneos de pequena repercussão social, é indispensável. Inteligência dos artigos 5º, §1º da lei n. 7.347/85 e 92 da Lei n 8.078/90 (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. **Aviso nº 279/14- PGJ**. Aprova os enunciados de entendimento nas áreas de atuação originária da Procuradoria-Geral de Justiça. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 18 set. 2014. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/AVISOS/379-aviso%202014.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/AVISOS/379-aviso%202014.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018).

Foram ainda identificados, na página da Procuradoria de Interesses Difusos e Coletivos de São Paulo disponibilizada ao público, arquivos contendo os **enunciados<sup>319</sup> ou súmulas de entendimento propostas para o Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo<sup>320</sup>** e aprovadas pela Procuradoria. Os enunciados contêm disposições sobre procedimentos ou entendimentos passíveis de serem adotados pelos membros do Ministério Público Paulista, quando enfrentarem determinadas situações no exercício de suas atividades-fim. Como exemplos:

12. Nos casos em que chegar ao conhecimento do Promotor de Justiça a degradação da flora em imóvel rural, por menor que seja o dano ambiental noticiado, o inquérito civil instaurado deverá ter por objeto a situação florestal do imóvel como um todo, com a inclusão de todas as Áreas de Preservação Permanente e da Reserva Legal. 13. O imóvel caracteriza-se como rural pela sua destinação, qualquer que seja a sua localização (Lei nº 8.629/93, art. 4º, inc. I).<sup>321</sup>

Enunciado 01: Processual Civil. Ministério Público. Atuação em primeira e segunda instância. Questão de atribuição. 1. À luz do arts. 522 e 527, V, do Código de Processo Civil, compete ao membro do Ministério Público oficiante em primeiro grau de jurisdição agravar ou responder agravo, juntando peças e inclusive suscitando preliminar de inadmissibilidade por descumprimento ao art. 526 do Código de Processo Civil. 2. Em segunda instância, compete ao membro do Ministério Público oficiante em segundo grau de jurisdição, emitir seu parecer, após o agravo ou resposta do membro de primeira instância, seja o Ministério Público autor ou *custos legis*, à vista do art. 527, VI, do Código de Processo Civil e dos arts. 31 e

<sup>319</sup> Ainda, a **Recomendação 57/2017-CNMP**, que versa sobre a atuação do Ministério Público nos Tribunais, destaca a relevância e a necessidade de que o Parquet forme grupos de trabalho para a fixação de teses jurídicas ou enunciados, com o intuito de que sejam seguidos pelos membros.

<sup>320</sup> Compete ao Conselho Superior do Ministério Público, entre outras atribuições, deliberar sobre as questões relativas à movimentação da carreira; reexaminar as promoções de arquivamento de inquéritos civis e procedimentos investigatórios assemelhados; autorizar o afastamento de membro para freqüentar curso no país ou no exterior; opinar sobre o afastamento da carreira para o exercício de outro cargo, emprego ou função; regulamentar o processo eleitoral para escolha do Procurador-Geral de Justiça; eleger a Comissão de Concurso de Ingresso na Carreira; elaborar as listas sêxtuplas a que se referem os arts. 94, caput, e 104, parágrafo único, II, da Constituição Federal; decidir sobre vitaliciamento de membro do Ministério Público; determinar a disponibilidade ou remoção de membros; aprovar o quadro de antigüidade e editar assentos de caráter normativo em matéria de sua competência<sup>320</sup>. (art 36 Lei Orgânica MPSP). O CSMP é o órgão da Administração Superior a quem compete exercer papel direto de interlocução com toda a classe, funcionando como autêntica “porta de entrada” dos pleitos respectivos junto aos demais Órgãos que compõem a cúpula Institucional. Como ao Órgão é cometida a função institucional de representação dos interesses da classe junto à Administração Superior do *Parquet*, tendo em conta, ainda, que o Conselho possui importantíssimo e farto material relacionado à atuação quantitativa e qualitativa do Ministério Público em todo o Estado, mormente em face de seu papel de órgão revisor dos arquivamentos de inquérito civil, o Colegiado deliberou, em sessão de 21/01/2014, postular.

<sup>321</sup> ENUNCIADOS. Enunciado 03. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/enunciados/Enunciado%2003.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/enunciados/Enunciado%2003.doc). Acesso em: 28 abr. 2018

41, III, da Lei n. 8.625/93, e inclusive interpor os demais recursos no Tribunal de Justiça ou perante os tribunais superiores. 3. Distinção entre ‘postular ao Tribunal do postular no Tribunal’ (STJ, RMS 5.753-4-SP, 6ª Turma, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, 25-09-1995, v.u., DJ 06-05-1996, p. 14.477). 4. A intimação deve observar os arts. 83, I, e 236, § 2º, do Código de Processo Civil e o art. 41, IV, da Lei n. 8.625/93, sob pena de nulidade (arts. 84, 243 e 246, Código de Processo Civil)<sup>322</sup>

Da mesma forma, há súmulas editadas pelo Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo<sup>323</sup>, que indicam desde as hipóteses em que a instituição se reputa legitimada para tutelar determinado direito, o procedimento a ser adotado em certas sedes, até cláusula impassível de ser colocada em Termo de Ajustamento de Conduta<sup>324</sup>. Como exemplos:

**SÚMULA n.º 7:** “O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos de consumidores ou de outros, entendidos como tais os de origem comum, nos termos do art. 81, III, c/c o art. 82, I, do CDC, aplicáveis estes últimos a toda e qualquer ação civil pública, nos termos do art. 21 da Lei nº 7.347/85 (LACP), que tenham relevância social, podendo esta decorrer, exemplificativamente, da natureza do interesse ou direito pleiteado, da considerável dispersão de lesados, da condição dos lesados, da necessidade de garantia de acesso à Justiça, da conveniência de se evitar inúmeras ações individuais, e/ou de outros motivos relevantes.<sup>325</sup>”

<sup>322</sup> EXECUÇÃO PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL CONSISTENTE EM DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. DÉBITOS QUE RESULTARAM EM PREJUÍZO AO ERÁRIO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTIGO 25, INCISO VIII DA LEI Nº 8.625/93. 1. As decisões do Tribunal de Contas, que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo, nos termos do artigo 71, § 3º da Constituição Federal. 2. O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de execução de título originário do Tribunal de Contas, com fundamento no artigo 25, inciso VIII da Lei nº 8.625/93, apenas para ressarcimento ao erário do débito imputado, mas não para a multa administrativa, sem prejuízo de eventual ajustamento de ação por ato de improbidade administrativa.

<sup>323</sup>SÚMULAS. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/sumulas](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas)>. Acesso em: 28 abr. 2018

<sup>324</sup> O CSMP também se vale da expedição de **boletins**, para comunicar e organizar as atividades e a troca de informações entre os membros do Ministério Público de São Paulo. A partir dos boletins, foi possível identificar a veiculação, aos órgãos de execução, de decisões e entendimentos da Administração Superior do Ministério Público, especialmente a respeito do prosseguimento de procedimentos administrativos instaurados para apurar violações aos interesses sociais. **Decisões e votos importantes: Meio Ambiente** – Compromisso de ajustamento de conduta – Arquivamento homologado – Notícia do descumprimento das cláusulas – Necessidade de execução – Hipótese em que não é cabível novo pronunciamento do Conselho Superior do Ministério Público, porque não reiniciadas as investigações – Não conhecimento. - (Pt. N. 24.046/04). (DECISÕES. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/decisoes](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/decisoes). Acesso em: 30 abr. 2018)

<sup>325</sup> SÚMULAS. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/sumulas](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas)>. Acesso em: 28 abr. 2018

**SÚMULA n.º 59:** “NÃO SE HOMOLOGA o termo de ajustamento de conduta que possibilite a inserção de ‘cláusula de tolerância’ em contratos de adesão para aquisição de bens imóveis.<sup>326</sup>”

Contudo, o ENTREVISTADO 15, 2018, destaca a ausência de vinculatividade dos enunciados, relatando que o Promotor de Justiça apenas está vinculado “à lei”. Já Camargo destaca que as súmulas seriam apenas aplicadas a casos determinados, pugnando, em contrapartida, pela necessidade de que fossem estabelecidos critérios de atuação de “forma ampla, objetiva e transparente” para a instituição<sup>327</sup>.

Desse modo, novamente é possível que tais expedientes não tenham tamanha ingerência em conformar, organizar e uniformizar a atividade dos membros do Parquet Paulista, de modo a denotar um expediente relevante de atuação estratégica.

#### 4.7.4. PLANOS ESTRATÉGICOS OU PLANO GERAL DE ATUAÇÃO

A coordenação institucional dos membros para o desenvolvimento de uma atuação planejada, organizada, preventiva, persistente<sup>328</sup>, racionalizada e aderente às necessidades da coletividade<sup>329</sup>, também foi investigada a partir dos planos gerais de atuação, elaborados pelo Parquet Paulista com a finalidade de estabelecer diretrizes e metas para a sua atividade-fim, especialmente pela eleição de prioridades institucionais<sup>330</sup>.

<sup>326</sup> SÚMULAS. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/sumulas](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas)>. Acesso em: 28 abr. 2018

<sup>327</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Um novo modelo de gestão para o Ministério Público**: bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003, p. 80.

<sup>328</sup> Camargo destaca as possíveis deficiências nesse quesito no Parquet Paulista. Assim, citando Proença, destaca que “o desempenho das novas funções do Ministério Público, em que pese, recentes esforços em sentido contrário, ainda tem se dado de forma fragmentária, sem um efetivo desempenho institucional na formulação de objetivos estratégicos de longo prazo, que venham a pautar a atuação conjunta de todos os membros, voltando-se à consecução de metas preestabelecidas para a defesa dos direitos coletivos” e indaga “como negar o alto grau de formalismo e burocratização em estruturas que atuam sem planejamento, sem metas e sem avaliação de resultados?” (Ibid., p. 110).

<sup>329</sup> Segundo Camargo “a função de planejamento estratégico não serve apenas ao aprimoramento do serviço público prestado, mas constitui mecanismo de adequação deste às demandas sociais e ferramenta essencial da racionalidade administrativa e orçamentária” (Ibid., p. 111), destacando que o estabelecimento de metas e prioridades a partir da realidade social fariam parte da reestruturação do Parquet para se adaptar às alterações do cenário pós democratização (Ibid., p. 35).

<sup>330</sup> Jatahy menciona a capacitação profissional de seus integrantes, a gestão administrativa adequada e o planejamento da atuação institucional como proposições para “manter o Ministério Público no pleno exercício das atividades ministeriais, com racionalidade e eficiência”, no contexto de ampliação das atribuições do Ministério Público e da sua nova estruturação (JATAHY, Carlos Roberto da Castro. 20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 49).

Ao dissertar sobre o planejamento estratégico do Ministério Público de São Paulo, Marianna Sampaio narra ter identificado discussões institucionais em torno da existência de um planejamento para as suas ações desde a década de 1970, sendo que, no âmbito do Parquet Paulista, a primeira menção ao Plano Geral de Atuação teria sido identificada em 1990, na fala do então Procurador-Geral de Justiça<sup>331</sup>.

De acordo com a pesquisadora, externou-se, à época, a preocupação em se definir de maneira clara o papel a ser desempenhado pelo Parquet, em expressar a sua vontade institucional<sup>332</sup>, além de se conferir eficácia à sua atuação. Outro destaque foi dado à criação de “mecanismos de aferição da vontade social para que os promotores e procuradores possam se considerar representantes da sociedade”, bem como a se evitar a adoção de uma postura apenas *reativa* a estímulos externos<sup>333</sup>, incutindo metas à instituição<sup>334</sup>.

O Plano Geral de Atuação não surgiu, contudo, sem discussões institucionais. Marianna Sampaio identificou três vertentes de opiniões dos membros do Parquet Paulista sobre a criação do Plano Geral de Atuação:

- a) a primeira, mais preocupada com a definição de prioridades, com a expressão da vontade política do Ministério Público do Estado de São Paulo, com a atuação preventiva e a eficácia da atuação de Promotores e Procuradores;
- b) a segunda, expressada por Mazzilli, que enxerga no Plano Geral uma tentativa centralizadora do então Procurador-Geral de tratar o Parquet como uma instituição

---

<sup>331</sup> A pesquisadora esclarece que “apesar de ter previsão legal desde a promulgação da Lei Complementar Estadual n 734/93, a primeira versão do Plano Geral de Atuação que se conseguiu localizar foi a de 1999, instituída pelo Ato Normativo n 171/99 do Procurador-Geral de Justiça. A partir de então, foi possível identificar Atos Normativos anuais referentes ao Plano Geral de Atuação” (SAMPAIO, Marianna. **O Ministério Público do Estado de São Paulo e o seu Plano Geral de atuação**. 2017. 198 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2017, p. 26). O Plano Geral de Atuação também ganhou previsão legal, com a edição da Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo no ano de 1993: “Artigo 97 - A atuação do Ministério Público deve levar em conta os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidos anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais. Artigo 98 - O Plano Geral de Atuação será estabelecido pelo Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos Centros de Apoio Operacional, das Procuradorias e Promotorias de Justiça, ouvidos o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público. Parágrafo único - Para execução do Plano Geral de Atuação serão estabelecidos: I - Programas de Atuação das Promotorias de Justiça; II - Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça; III - Projetos Especiais. Artigo 99 - O procedimento de elaboração do Plano Geral de Atuação, dos Programas de Atuação e dos Projetos Especiais será disciplinado em Ato do Procurador-Geral de Justiça” (SÃO PAULO (Estado). Lei complementar n° 734, de 26 de novembro de 1993. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público. **Diário Oficial**: Executivo, São Paulo, 27 nov. 1993, p. 1).

<sup>332</sup> SAMPAIO, 2017, p. 19

<sup>333</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>334</sup> A figura do Plano Geral de Atuação foi, então, criada pelo referido Procurador-Geral de Justiça de São Paulo, no Ato Normativo n° 16 de 1991, o qual consignava que “a atuação do Ministério Público deve levar em conta as diretrizes institucionais estabelecidas para certo período e destinadas a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais” (*Ibid.*, p. 20).

hierarquizada, o que afrontaria a independência funcional de promotores e procuradores;

c) a terceira, para quem o Plano Geral se relaciona com as questões de tutela coletiva e resulta da necessidade de diálogo dos membros do Parquet com a sociedade<sup>335</sup>.

Em sentido similar, a doutrina do Ministério Público aponta que, em razão da independência funcional, da forma de distribuição das atribuições entre os seus membros e do volume de atividades outorgadas ao Parquet, seria necessário que a sua atuação fosse organizada pela eleição de prioridades, racionalizando-se as atividades<sup>336</sup> e mobilizando-se os “integrantes para a consecução de resultados concretos, planejados e que se coadunem com os anseios da sociedade<sup>337</sup>”, conforme estabelecido nos Planos de Atuação.

Para alguns doutrinadores, a base desse planejamento estaria, mais uma vez, na impossibilidade de que o Ministério Público atendesse à integralidade das demandas originadas da sociedade, especialmente após a ampliação do leque de atribuições pela Constituição Federal<sup>338</sup>. O volume e a variedade de atuações do Parquet, somadas à independência de seus membros, tornariam necessária a criação de mecanismos para direcionar a atuação e concentrar esforços dos seus membros, de forma a atender às questões essenciais à função desenhada para o Ministério Público<sup>339</sup>.

---

<sup>335</sup> SAMPAIO, 2017, p. 25.

<sup>336</sup> *Ibid.*, p. 72.

<sup>337</sup> JATAHY, 2016, p. 51.

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 51. “A segunda linha de argumentação defende a racionalização das atividades da instituição, sob pena “de tornar-se pesada para o Estado e desacreditada para a população” (VIEGAS, 2001, p. 91), e pode ser compreendida no contexto do processo que ampliou as competências do Ministério Público e culminou no papel que lhe foi atribuído pela CF/88 de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Esta linha de argumentação, além de ser favorável à diminuição dos casos em que promotores e procuradores atuam – deixando de lado a função de interveniente e a atuação em casos nos quais não haja a presença de interesse público indisponível (FERRAZ; GUIMARÃES, 1997, p. 27/28; VIEGAS, 2001, p. 91/92) – advoga também por uma política de atuação institucional do Ministério Público (FERRAZ; GUIMARÃES, 1997, p. 102)” (SAMPAIO, op. cit. p. 72).

<sup>339</sup> MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Vinculatividade dos Planos de Atuação do Ministério Público. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 131. O Autor ainda esclarece que tal priorização seria necessária a despeito da eventual existência de limitação material do Ministério Público. Marianna Sampaio destaca o contexto estrutural institucional para a inserção do debate de criação do Plano Geral de Atuação: “Em março de 2016, data do último levantamento realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o Ministério Público do Estado de São Paulo era composto por 1.9561 membros, entre promotores e procuradores. O elevado número de integrantes da instituição, por si só, já bastaria para que as condutas profissionais fossem as mais diversas. A isso, aliam-se (i) o fato de o Ministério Público ser uma organização pouco hierarquizada (SADEK, 2008, p. 117) e (ii) a independência funcional, garantia constitucional que assegura que os promotores e procuradores, no desempenho de suas funções, têm como limites apenas as leis e a Constituição Federal (MAZZILLI, 2015, p. 44; SILVA, 2001, p. 73). É a independência funcional que assegura aos membros do Ministério Público, no que diz respeito à atividade-fim da instituição, a garantia de tomar suas decisões sem a necessidade da concordância ou anuência de eventual superior na organização administrativa. Já na atividade-meio (como, por exemplo, portarias e decisões de caráter disciplinar), não há independência funcional, prevalecendo as decisões provenientes dos Órgãos de

A atuação consentânea dos membros, direcionada pelos Planos Gerais de Atuação, tenderia ainda a proporcionar um efeito amplificador sobre as medidas adotadas, inclusive de caráter pedagógico e *preventivo*<sup>340</sup>.

O estabelecimento de metas ou objetivos prioritários também permitiria que o Ministério Público deixasse de “agir em virtude de ocorrências externas ou inesperadas”<sup>341</sup>, em detrimento de uma “atuação individual e intuitiva dos membros”<sup>342</sup>. Da mesma forma, os Planos diminuiriam a adoção de posturas profissionais divergentes ou mesmo inertes sobre determinados temas<sup>343</sup>. Sobre a questão, destaca Marianna Sampaio:

De acordo com os promotores e procuradores favoráveis à existência de um Plano Geral de Atuação para o Ministério Público, diante do amplo leque de ações possíveis constantes da CF/88 e da legislação brasileira e da discricionariedade conferida a promotores e procuradores, o estabelecimento de uma política institucional por meio do Plano Geral serve para corrigir desvios decorrentes da ausência de metas e estratégias para a tutela dos interesses sociais, evitando atitudes isoladas de promotores e procuradores (VIEGAS, 2001, p. 93)<sup>344</sup>.

A atuação do Ministério Público a partir das diretrizes traçadas pelos Planos de Atuação teria, ainda, a sua efetividade incrementada e os seus recursos otimizados<sup>345</sup>, atendendo-se aos anseios sociais<sup>346</sup> por proporcionar a mobilização dos membros em torno de objetivos comuns, com a “troca de experiências e de reflexão/atuação conjunta”<sup>347</sup>. A intenção no ganho de eficiência na atuação dos membros, por meio do estabelecimento de

---

Administração Superior (MAZZILLI, 2015, p. 46)” (SAMPAIO, 2017, p. 18).

<sup>340</sup> MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 137.

<sup>341</sup> JATAHY, 2016, p. 51.

<sup>342</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 96.

<sup>343</sup> A racionalização e organização das funções permitiria, segundo Ronaldo Porto Macedo, alcançar a função social para a qual o Parquet tem vocação mais direta, sendo que a promoção de tais medidas por meio dos Planos de Atuação dirimiriam as chances de que o membro não confira prioridade a eventual representação que chegue a seu conhecimento, mas que seja consentânea com tais funções (MACEDO JÚNIOR, op. cit., p. 137).

<sup>344</sup> SAMPAIO, 2017, p. 72.

<sup>345</sup> JATAHY, 2016, p. 52.

<sup>346</sup> *Ibid.*, p. 51. GREGÓRIO destaca que “o planejamento estratégico da atuação funcional deve vincular todos os órgãos do Ministério Público. Não pode o órgão de execução alegar a independência funcional para deixar de cumprir as estratégias de atuação funcional da Instituição, presentes nos seus planos e programas de atuação” (ALMEIDA, 2016, p. 103).

<sup>347</sup> JATAHY, 2016, p. 52.

uma política institucional a partir de um Plano, também foi apontada na fala dos membros do Parquet entrevistados por Marianna Sampaio<sup>348</sup>.

Observa-se, assim, que diversas questões afeitas a uma atuação estratégica, nos termos da tipologia de Galanter, permearam a concepção dos Planos, especialmente a atuação preventiva, o estabelecimento de contato com a sociedade, o diálogo entre os membros, o planejamento institucional, a seletividade, a postura ativa e não reativa do Parquet, além da atuação coesa.

A ideia de **racionalização**, de priorização das atividades por meio do emprego dos planos gerais de atuação ou do estabelecimento de metas institucionais ainda é transparecida em normas do CNMP e do Ministério Público de São Paulo<sup>349</sup>, bem como pelos Entrevistados da pesquisa<sup>350</sup> e a doutrina do Parquet<sup>351</sup>. As razões pelas quais tal forma de atuação seria **desejável** oscilaram entre o volume de trabalho encaminhado ao Ministério Público de São Paulo (como citado pelo ENTREVISTADO 02, 2018) e o atendimento da sociedade com maior qualidade (ENTREVISTADO 01,2018). Há a percepção, contudo, de que apesar de a medida ser desejável, a racionalização de atividades a partir dos Planos não seria implementada no dia a dia dos membros do Parquet Paulista, em virtude do princípio da **obrigatoriedade**, que demandaria a atuação em todos os casos que são levados ao conhecimento do Parquet [mencionado pelo ENTREVISTADO 02, 2018 e – cf. destacado no capítulo 4.5.1.], e da ausência de vinculação dos membros aos Planos<sup>352</sup>.

---

<sup>348</sup> JATAHY, 2016, p. 75.

<sup>349</sup> “Criação de mecanismos que possibilitem a **atuação prioritária** do agente político do Ministério Público, em consonância com as metas apontadas no Planejamento Estratégico, nos Planos de Atuação e nos Projetos Executivos” (BRASIL, 2016). O CNMP também atrela, sem caráter vinculante, a racionalização das atividades do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil à priorização do planejamento das questões institucionais, equiparando os assuntos reputados relevantes pelo planejamento institucional aos de relevância social (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 34/16. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 abr. 2016. Disponível em: < [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec\\_34.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>350</sup> O ENTREVISTADO 13,2018, menciona que “No fim do ano, o Procurador Geral de Justiça faz o plano de atuação para o ano seguinte. A gente apresenta as áreas prioritárias para se combater, aí a Corregedoria cobra dos Promotores o que está sendo feito nesse plano de atuação”.

<sup>351</sup> Camargo destaca que “a inexistência de órgãos de planejamento e avaliação de resultados, a falta de critérios objetivos e racionais de atuação, ou de fixação de metas e prioridades, tem gerado, historicamente, crescimento constante e inevitável do volume de serviços a cargo do Ministério Público. A Instituição atua como se fosse possível, num País pobre e repleto de problemas sociais crônicos e imemoriais, tutelar, concomitantemente, todos os interesses da coletividade, nas inúmeras áreas cobertas por sua legitimação constitucional” (ALMEIDA, 2016, p. 19).

<sup>352</sup> O emprego do planejamento como forma de racionalização e priorização de atividades apareceu na fala de diversos dos Entrevistados, como visto no capítulo 4.5.1, a exemplo do ENTREVISTADO 17, 2018. Contudo, a eficácia dos planos seria mitigada em razão de elementos como a não vinculação obrigatória dos membros e da incidência da obrigatoriedade, que impediria a seleção de casos para atuação, como destaca, por exemplo,

A doutrina enfatiza que a unidade da atuação em torno de um planejamento institucional, somada à aproximação do Ministério Público com a sociedade e, como consequência, à consecução de resultados positivos na tutela, contribuiria para a **legitimidade** da atuação ministerial<sup>353</sup>. Inclusive, a participação da sociedade e da classe no **estabelecimento** das metas eleitas para o Plano seriam formas de legitimar a atuação do Ministério Público<sup>354</sup>.

Nessa linha, de acordo com Marianna Sampaio, o histórico da edição dos Planos Estratégicos pelo Ministério Público de São Paulo evidenciaria uma preocupação constante com o procedimento para a sua *formação*, especialmente no que diz respeito à participação dos membros e da sociedade civil. A pesquisadora destaca que, apesar disso, por longo período, “na prática, a elaboração do Plano Geral continuou centralizada na figura do Procurador-Geral”<sup>355</sup>.

A alteração da dinâmica de formação do Plano, com a conferência normativa de maior relevância ao diálogo estabelecido com a sociedade para a identificação de metas de atuação, assim como da preocupação com a sua implementação<sup>356</sup>, se deu, segundo a pesquisadora, a partir da criação do Núcleo de Políticas Públicas no Ministério Público de São Paulo<sup>357</sup>.

---

o ENTREVISTADO 09, 2018. Já o ENTREVISTADO 16, 2018, aponta que os planos não seriam eficazes para a seleção institucional em virtude da não vinculação dos membros.

<sup>353</sup> BERCLAZ – falando sobre a regionalização e a atuação do Ministério Público a partir da reorganização administrativa e funcional do Parquet e da implementação de um planejamento institucional (BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros. Regionalização: paradigma para a estruturação espacial das atividades do ministério público no enfrentamento de seus desafios. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 247). ALMEIDA, 2016, p. 114.

<sup>354</sup> JATAHY, 2016, p. 51, menciona que o plano geral de atuação deve ser dotado de legitimidade social e interna. ALMEIDA, 2016, p. 90: deve o Ministério Público permitir a participação direta da sociedade na elaboração dos seus programas de atuação funcional, bem como esclarecer os cidadãos e seus entes representativos sobre as medidas adotadas pela Instituição, conduzindo o princípio participativo (...) ao seu grau máximo de efetivação e concretização. De acordo com a pesquisa elaborada por Marianna Sampaio, para parcela dos defensores do estabelecimento de um Planejamento Estratégico do Ministério Público dependeria da consulta e participação da sociedade (SAMPAIO, 2017, p. 72).

<sup>355</sup> SAMPAIO, 2017, p. 26.

<sup>356</sup> “Para que se tenha uma ideia das inovações trazidas pelo Núcleo de Políticas Públicas, só após a sua criação foi realizada a I Conferência Estadual do Ministério Público, prevista no Ato Normativo n 87/96 e nunca realizada até então. Também passou a haver uma preocupação com a implementação do Plano Geral e com a criação de mecanismos internos de acompanhamento de sua execução, conforme exposto na “Portaria de instauração de procedimento para acompanhamento da execução do PGA 2014 e para a construção do PGA 2015” (Protocolado n 96.241/14, fs. 1/2)” (Ibid., p. 28-29).

<sup>357</sup> Procurou-se, no período, com a orientação de funcionários com formação em áreas como sociologia e comunicação, realizar debates para “identificar quais demandas a população gostaria que a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo atendesse”, interagir com os membros da Instituição, representantes de movimentos sociais e a comunidade acadêmica, inclusive por meio da realização de grupos temáticos para a eleição e discussão dos objetivos prioritários. (Ibid., p. 29). Como resultado, segundo a referida pesquisa, teriam sido identificadas as queixas da sociedade e sido dado início a um novo modelo de atuação do Ministério Público, voltado ao desenvolvimento uma “aliança com a sociedade para a implementação de políticas públicas

A participação, o envolvimento e os efeitos pretendidos do Plano com relação à sociedade e à tutela a ela dispensada são objeto de menção de diversas normas do Ministério Público de São Paulo e do CNMP<sup>358</sup>.

Depreende-se, dessas normas, que os Planos, ao menos abstratamente e na sua criação, poderiam servir para a fruição de vantagens estratégicas pelo Parquet Paulista, como a

---

e o fortalecimento da atuação integrada” (Ibid., p. 27). Segundo Marianna Sampaio, tal processo de alteração de elaboração do Plano Geral é formalizada no Ato Normativo 873/15.

<sup>358</sup> A esse respeito, o Ato Normativo 1000/16 prevê que a elaboração dos planos contará com a participação dos membros, servidores e da sociedade (por meio do envio de questionários, realização de consultas, audiências públicas, convites a especialistas, encontros temáticos – art. 17), observando, ainda, o Plano Estratégico Nacional do Ministério Público, com a definição de prioridades, objetivos estratégicos, metas e indicadores de desempenho, além da indicação de projetos e ações de maior relevância, para o cumprimento das metas (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1000/16. Dispõe sobre o Plano Estratégico do Ministério Público do Estado de São Paulo, sobre o Plano Geral de Atuação e sobre os Planos Operacionais, cria as unidades de governança e de gestão estratégica, estabelece as reuniões de análise crítica e dá outras providências. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 10 dez. 2016. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/1000.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/1000.pdf).. Acesso em: 15 jul. 2018). O mapa estratégico de 2017/2023 do Parquet paulista também destaca a aproximação do cidadão como tema que ampara a visão do Planejamento Institucional, destacando como critério de eficiência operacional o estabelecimento de uma comunicação eficiente com a sociedade (FINALIDADES E OBJETIVOS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGICOS. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/Planejamento\\_Estrategico/MapaEstrat%C3%A9gico-final\\_1.png](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Planejamento_Estrategico/MapaEstrat%C3%A9gico-final_1.png). Acesso em: 28 jun. 2018). A Carta de Brasília (BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Carta de Brasília**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.) aponta o planejamento estratégico como um dos “fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público como Instituição constitucional garantidora dos direitos fundamentais”, indicando, ainda, a participação da sociedade civil na formulação de metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, bem como a prévia identificação das carências e necessidades da população para a elaboração do planejamento, sendo, ainda, destacados a “Atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade”. A Recomendação 61/17 CNMP, instituindo incentivos à aproximação do Ministério Público com os movimentos sociais, dispõe sobre a possibilidade de que referidos movimentos sejam convidados a participar da elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério Público Brasileiro (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 61/17. Recomenda às unidades e aos ramos do Ministério Público brasileiro a realização de encontros com os movimentos sociais. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 14 ago. 2017. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendação-061.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2018). Nesse aspecto, identificaram-se a Atribuição a determinado órgão (Assessoria Especial de Comunicação e Relações Institucionais) o papel de formulação de política de comunicação do Ministério Público de São Paulo, inclusive para a divulgação dos planos de atuação institucional (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 235/00-PGJ. Institui, no âmbito do Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, a Assessoria Especial de Comunicação e Relações Institucionais, define suas atribuições e dá outras providências. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 14 jul. 2000. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/235.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/235.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). A comunicação mantida com a sociedade, de forma atrelada à garantia do seu alinhamento ao Planejamento Estratégico também foi identificada na Recomendação 58-CNMP/2018, que estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 58/17. Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-058.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017).

aproximação da sociedade (para a obtenção de informações e seleção de conflitos) e a unidade institucional na construção de metas.

A despeito disso, o que se nota da regulamentação vigente no âmbito do Ministério Público de São Paulo é a sua aparente **amplitude e consistência genérica**, havendo questões não sedimentadas em torno da sua efetividade, considerando a participação interna e da sociedade na formação dos Planos e a incidência de princípios como a independência funcional e a obrigatoriedade, tornando questionável a sua capacidade de vincular ou orientar a atuação dos membros e, por consequência, permitir ao Parquet que usufrua vantagens estratégicas a ele atreladas.

Sobre o tema, Marianna Sampaio aponta que, apesar da instauração de um processo de elaboração mais democrático e participativo<sup>359</sup>, com a alteração do papel do Procurador-Geral, restrita a publicar e sancionar o Plano Geral de São Paulo, o Plano de Atuação não teria deixado de ser, na prática, “altamente endógeno”, uma vez que “a participação da academia e de membros de movimentos sociais se dá a partir da indicação de promotores e procuradores, os quais definem e votam as suas próprias metas<sup>360</sup>”.

A pesquisadora acrescenta relatos sobre a dificuldade na mobilização dos Promotores<sup>361</sup>, bem como para o acompanhamento do cumprimento das metas, concluindo que a temática da formação e vinculatividade dos Planos Gerais ainda não está resolvida no Ministério Público de São Paulo<sup>362</sup>.

As entrevistas conduzidas por Marianna Sampaio ainda evidenciaram que, no período de 1999 a 2012, “a preocupação com a preservação da independência funcional dava ensejo a **metas amplas e repetidas**, isso é, com mínima capacidade de verdadeiramente vincular a atuação dos promotores e dos procuradores”<sup>363</sup>.

---

<sup>359</sup> O Ministério Público do Estado de São Paulo tem como obrigação elaborar um Plano Geral de Atuação desde a promulgação de sua Lei Orgânica, em 1993. De um instrumento meramente formal em suas edições iniciais, cujo processo de elaboração estava totalmente centralizado no gabinete do Procurador-Geral – há até mesmo, como se viu, quem atribua à instituição do Plano Geral uma tentativa do Procurador-Geral de mitigar a independência funcional de promotores e procuradores – o Plano Geral, depois de 2012, com a instituição do Núcleo de Políticas Públicas, passou a contar com uma forma de elaboração mais democrática e participativa (SAMPAIO, 2017, p. 30).

<sup>360</sup> Ibid., p. 31.

<sup>361</sup> A análise do processo de elaboração do Plano Geral de 2016 revela que há dificuldades em mobilizar e conquistar o engajamento de promotores e procuradores e que ainda se trata de um projeto muito dependente da alta administração do Ministério Público do Estado de São Paulo. Isso se reflete até mesmo nas entrevistas realizadas para esta dissertação – praticamente não houve dificuldades em acessar ocupantes de altos cargos e participantes ativos no processo de elaboração do Plano Geral, quase sempre dispostos a discutir o tema. O mesmo não se pode dizer dos demais promotores e procuradores, que muitas vezes sequer retornaram os pedidos de entrevista. (Ibid., p. 44).

<sup>362</sup> Ibid., p. 30.

<sup>363</sup> Ibid., p. 27.

O **Ato Normativo 1000/16** dispõe sobre o Planejamento Estratégico do Ministério Público de São Paulo. Os pressupostos indicados na norma são os de que a atividade de planejamento estratégico consistiria em medida determinante para a concretização do princípio da eficiência e faria parte da construção de uma agenda estratégica voltada para a melhoria dos serviços prestados à sociedade. De acordo com a norma, o Planejamento Estratégico é permeado por ferramentas e instrumentos, regido por princípios e organizado e gerido por centros, áreas e comitês<sup>364</sup>.

O portal da transparência do Ministério Público de São Paulo disponibiliza publicamente<sup>365</sup> (i) o mapa estratégico de 2017/2023; (ii) o plano de objetivos e metas estratégicas; (iii) os resultados obtidos das ações institucionais estabelecidas (consignando a inexistência de avaliações até o momento da análise do tema pela pesquisa, diante da data da aprovação do Plano Estratégico em 18/9/2017); (iv) a relação de programas, projetos e iniciativas para o cumprimento da estratégia institucional (igualmente não avaliados até o momento da conclusão dessa parcela da pesquisa). O referido mapa estratégico foi da seguinte forma consolidado pelo Ministério Público de São Paulo:

---

<sup>364</sup> Fazem parte, assim, do planejamento estratégico: **O Comitê de Desenvolvimento e Acompanhamento do Planejamento Estratégico**: função realizar a governança do planejamento estratégico por meio de ações como a aprovação e revisão do Projeto de Elaboração do Plano Estratégico, direção, monitoramento e avaliação da gestão, assim como a coordenação da consulta à sociedade civil, a órgãos entidades e especialistas em temas de atribuição do Ministério Público, além da redação e aprovação do Plano Estratégico provisório e final (art. 5º). **Centro de Gestão Estratégica**: com a função de coordenar o processo de elaboração e revisão do Plano Estratégico, “*assegurando sua legitimidade, objetividade e eficiência*”, além das providências para a sua comunicação, implementação e cumprimento, de produzir diagnósticos, receber e avaliar os Manuais e Procedimentos elaborados pelos órgãos, submeter propostas de criação de leis e atos administrativos, estruturar programas de capacitação e integração. (art. 6º). **Fórum de Gestão**: gestão do Plano Geral de Atuação; **Comissão Interna de Qualidade**: para realizar a gestão dos planos operacionais, por meio de ações como a elaboração, revisão, divulgação e orientação de membros sobre a execução dos planos operacionais (art. 13). Segundo o Ato Normativo, a elaboração, o acompanhamento e a revisão do Plano Estratégico, cuja duração será de 6 anos, serão norteadas pelos princípios da eficiência, resolutividade, publicidade, autocomposição e outros, competindo a todos os agentes conhecer, observar e difundir as orientações do Plano, assim como acompanhar o seu desenvolvimento e propor a execução de projetos para o alcance dos objetivos e metas institucionais (art. 1º) (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1000/2016-PGJ. Dispõe sobre o Plano Estratégico do Ministério Público do Estado de São Paulo, sobre o Plano Geral de Atuação e sobre os Planos Operacionais, cria as unidades de governança e de gestão estratégica, estabelece as reuniões de análise crítica e dá outras providências. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 9 dez. 2016. Seção 1. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Centro\\_de\\_Gestao\\_Estrategica/Ato1000PGJ.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Centro_de_Gestao_Estrategica/Ato1000PGJ.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>365</sup> PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/Planejamento\\_Estrategico](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Planejamento_Estrategico). Acesso em: 28 abr. 2018.



Verifica-se que a missão estabelecida para o Ministério Público é ampla e similar ao texto do artigo 127 da Constituição Federal. Da mesma forma, as “perspectivas institucionais” são estabelecidas em termos amplos, com enfoque na atividade repressiva (combate à violência, corrupção e improbidade administrativa).

No que diz respeito aos objetivos e às iniciativas estratégicas constantes do Plano, nota-se a constância da busca de “resultados institucionais”, com ênfase na efetividade. As proposições de objetivos para a sua concretização, por sua vez, são frequentemente amplas, genéricas e acabam por ter como metas a apresentação ou a implementação de projetos que equivalem ao texto dos objetivos estratégicos.

Para as atividades-fim, além de se almejar “combater e prevenir a corrupção e a improbidade administrativa em todas as áreas de atuação institucionais”, as demais áreas de atuação de tutela coletiva, elencadas como “Saúde, Educação, Idoso, Infância e Juventude”, “Cível, Consumidor, Urbanismo e Meio Ambiente”, “Patrimônio, Direitos Humanos, Eleitoral e Criminal”, tiveram como objetivos estratégicos:

- (i) “11. Conhecer e melhorar o desempenho, quantitativo e qualitativo, da atuação institucional, com ênfase na efetividade da atuação”, por meio da iniciativa de “Apresentar propostas voltadas ao estabelecimento de indicadores de desempenho adequados que permitam conhecer, melhorar e prestar contas do desempenho da atuação institucional, quantitativo e qualitativo, com ênfase na efetividade” e
- (ii) “12. Fomentar a apresentação e a execução de projetos, pesquisas e

iniciativas, em todas as áreas de atuação do MPSP, voltados à solução de problemas sociais e à melhoria dos resultados institucionais para a sociedade”, por meio da iniciativa de “apresentar projetos e iniciativas, em todas as linhas de atuação do MPSP, voltados à solução de problemas sociais e à melhoria dos resultados institucionais”.

Enquanto para a atuação mais repressiva do Ministério Público de São Paulo, relacionada ao combate à improbidade administrativa e corrupção, se objetiva a *implementação* de 3 projetos, para todas as demais áreas de tutela coletiva o plano limita-se a propor a *apresentação* de projetos, tanto para a obtenção de dados para o *conhecimento* e melhoria de desempenho, quanto para a “solução de problemas sociais” e aprimoramento de resultados<sup>366</sup>.

Ou seja, mais uma vez nota-se o estabelecimento fluido e similar entre objetivos e iniciativas para as atividades-fim, bem como o interesse em se melhorar o desempenho e se atingir melhores resultados para a atuação do Ministério Público de São Paulo, por meio de projetos voltados a “solucionar problemas sociais”.

O caráter genérico dessas vertentes também foi transparecido pela percepção de Entrevistados de que a eleição de muitas áreas e questões pelos planos, em realidade, inviabilizaria uma efetiva priorização. A fala do ENTREVISTADO 02, 2018 bem ilustra esse ponto: “se você elege 50 temas prioritários você não elegeu nada<sup>367</sup>”.

Outro ponto que se destaca a partir das falas coletadas da doutrina do Ministério Público e da pesquisa empírica de Marianna Sampaio, no tema da priorização das atividades do Ministério Público, assim como da vinculatividade do respectivo planejamento<sup>368</sup>, é a sua relação com a **independência** funcional<sup>369</sup>.

<sup>366</sup> A preocupação com a eficiência também permeia o vetor da “capacitação de pessoal” para a obtenção de resultados institucionais favoráveis, somada à integração de membros, unidades e atuações institucionais. Destacam-se, ainda, o objetivo de melhoria das atividades de apoio, por meio da uniformização, racionalização e eficiência das atividades administrativas e a melhoria da base de dados pela informatização.

<sup>367</sup> Ainda, o ENTREVISTADO 03,2018 aponta que “na prioridade vem tudo, na prioridade vem vegetação, água, solo, poluição, bem tudo, aí deixa de ser prioridade”. O ENTREVISTADO 06,2018 destaca que “no último plano pelo menos tiveram muitas coisas que foram abordadas, a gente acha até que no final ficou muito pesado, os Promotores que acabam tendo atribuições cumulativas não dão conta de fazer o plano de atuação inteiro”.

<sup>368</sup> JATAHY, 2016, p. 52. Ainda segundo parcela da doutrina, o “novo modelo constitucional implantado na CF/88 para o Ministério Público vincula sua atuação e revela a real dimensão da sua especificação funcional. (...) Lei infraconstitucional não poderá conferir ao Ministério Público atribuição que não esteja seguindo essas diretrizes principiológicas” (ALMEIDA, 2016, p. 102).

<sup>369</sup> Destaca Marianna Sampaio que: “Os entrevistados, mesmo quando favoráveis ao estabelecimento de um Plano Geral, relataram preocupações de terceiros acerca de eventual ofensa ao princípio da independência funcional em razão do estabelecimento de metas prioritárias e da eventual vinculação dessas ao interesse exclusivo do Procurador-Geral: SAMPAIO, 2017, p. 76.

Como se pôde notar, o grau de vinculatividade desses planos aos membros do Parquet usualmente é contraposto pelos argumentos de que o estabelecimento de prioridades e metas por meio do Planejamento Estratégico<sup>370</sup> ofenderia os princípios do livre convencimento e da independência funcional<sup>371</sup>.

Para os defensores dos Planos de Atuação, contudo, tais atividades não implicariam a violação da independência funcional<sup>372</sup>, que consistiria em garantia da sociedade antes de ser garantia do membro<sup>373</sup>. Nesse sentido, os planos vinculariam a atuação dos seus membros em atendimento ao princípio da unidade institucional<sup>374</sup>. Explica o Promotor de Justiça Marcelo Goulart:

Enquanto Instituição una, o Ministério Público deve estar voltado ao cumprimento de seu objetivo, o que se dá pela implementação dos Planos e Programas de Atuação. Para isso, os agentes devem atuar com independência, ou seja, devem estar imunes às pressões internas e externas que frustrem e inviabilizem o cumprimento do objetivo institucional, que se dá, concretamente, por meio da execução dos Planos e Programas de Atuação. As metas, prioridades e ações definidas nos Planos e Programas de Atuação decorrem da necessidade de o Ministério Público cumprir, por força de imposição constitucional genérica, os seus objetivos estratégicos. Por ser assim, esses Planos e Programas contemplam, necessariamente, hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do ministério Público<sup>375</sup>.

O mesmo entendimento foi manifestado por membros do Ministério Público por meio da aprovação unânime de tese no Congresso Nacional do Ministério Público de 2017, a qual destaca que *“a melhor interpretação do princípio da independência funcional não autoriza a recusa de atuação dos membros nos projetos estratégicos”*<sup>376</sup>. A tese menciona,

<sup>370</sup> SAMPAIO, 2017, p. 72.

<sup>371</sup> MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 135.

<sup>372</sup> JATAHY, 2016, p. 52. Para outros autores deveria ser superada a concepção de que “o postulado da independência funcional permite uma atuação individualista e incondicionalmente fragmentada dos órgãos de execução” (BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 244).

<sup>373</sup> ALMEIDA, 2016, p. 104.

<sup>374</sup> Ibid., p. 103-104.

<sup>375</sup> Nesse sentido, conclui Marcelo Goulart que: “o membro do Ministério Público que deixa de observar as metas, prioridades e ações estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação não pode invocar em sua defesa, o princípio da independência funcional, pois esse princípio não pode servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos” (GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013, p. 137).

<sup>376</sup> DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos. A inoponibilidade da garantia da independência funcional às diretrizes do planejamento estratégico do Ministério Público In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses**. Disponível em: < <http://docplayer.com.br/62472006-A-inoponibilidade-da-garantia-da-independencia-funcional-as-diretrizes-do-planejamento-estrategico-do-ministerio-publico.html>>. Acesso em: 17 mar. 2019

novamente, que a independência funcional visaria ao resguardo da sociedade, ao favorecer que decisões que lhe atinjam sejam tomadas com isenção. O referido princípio não poderia, assim, servir de escudo para omissão no cumprimento dos deveres funcionais. Em contrapartida, o princípio da unidade:

“orienta a atuação institucional do Ministério Público, de forma tal que todos devam estar coesos na consecução do que se reputa, em determinado contexto, como estratégico. Apresenta-se, portanto, o princípio da unidade, em uma de suas acepções, como contraponto ao princípio da independência funcional<sup>377</sup>.”

Conclui a autora da referida tese que a harmonização entre os princípios da unidade e da independência funcional conduziria à vinculação dos membros do Ministério Público aos planos e programas da instituição, como forma de conferir *coerência, racionalidade e eficiência* ao cumprimento dos deveres constitucionais do Ministério Público.

A vinculação dos membros do Ministério Público de São Paulo aos planos de atuação também poderia ser extraída a partir da interpretação da Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo, de acordo com o Professor e Procurador de Justiça Ronaldo Porto Macedo Jr. Explica o autor que, a despeito de a redação pouco precisa da Lei poder, em princípio, deixar margens para se entender que as normas ali contidas seriam meras recomendações, desprovidas de autoexecutoriedade e de efeitos vinculantes (art. 97), outros dispositivos da Lei permitiriam atingir interpretação diversa, a exemplo dos artigos 133 e 134<sup>378</sup>.

Ainda sobre o tema, destaca Marianna Sampaio:

Assim, é possível concluir que há duas grandes linhas de interpretação quanto à relação entre independência funcional e política institucional. A primeira, segundo a qual os promotores e procuradores só devem observar em sua atuação os limites impostos pela lei e pela CF/88, impede o estabelecimento de uma política institucional que vincule a atuação dos membros do Ministério Público, tal como destacado pelos autores que se dedicaram ao tema (ARANTES, 2002, p. 194; KERCHE, 2007, p. 267; SADEK, 2008, p. 117). Ao tornar os Planos Gerais meras recomendações, a independência funcional prevalece sobre a política institucional. A segunda linha defende que a independência funcional deve ser utilizada para assegurar o cumprimento do Plano Geral de Atuação, não podendo o princípio da independência funcional “servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos” (GOULART, 2013, p. 137). Neste segundo caso, independência funcional e política institucional coexistem sem que um prevaleça sobre o

<sup>377</sup> DINIZ, 2017, p. 4.

<sup>378</sup> MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 132-133.

outro, já que o cumprimento das metas é feito da maneira julgada pertinente pelo promotor ou procurador que atue no caso concreto<sup>379</sup>.

A questão da vinculatividade dos Planos no Ministério Público de São Paulo é também vislumbrada a partir do Ato Normativo 1000/16, que, em contrapartida, expressamente consigna o seu caráter *direcionador* (art. 35). Há diversas outras normas aplicáveis ao Parquet Paulista que objetivam estimular os membros ou a própria instituição a atuar em conformidade com o Planejamento Estratégico<sup>380</sup>.

As percepções de que os Planos seriam estabelecidos “**pro forma**”, considerando a amplitude dos temas eleitos e a ausência de vinculatividade dos membros, também foram refletidas nas falas de Entrevistados<sup>381</sup>. Reputada a relevância de um direcionamento das atividades do Parquet Paulista, parcela dos Entrevistados pugna pela vinculatividade dos Planos e a sua elaboração a partir do debate interno<sup>382</sup>.

<sup>379</sup> SAMPAIO, 2017, p. 85-86.

<sup>380</sup> A Carta de Brasília indica o planejamento estratégico como meio para “adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição” e “Garantidor da Unidade do Ministério Público”. Unidade é uma ideia que permeia diversas das normas que fazem menção à formação ou implementação do Planejamento Estratégico (como se verá nos demais tópicos) – como exemplo, a Resolução 171/2017-CNMP e a Recomendação nº 52/2017-CNMP, que instituem, respectivamente, a Política Nacional de Tecnologia da Informação do Ministério Público e a Política Nacional de Gestão de Pessoas, apontam o CNMP, por meio do Planejamento Estratégico Nacional, como veículo para a busca da unidade e integração do Ministério Público, “fazendo com que ele seja reconhecido pela sociedade como agente de transformação social e da preservação da ordem jurídica e da democracia”. (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 171/17. Institui a Política Nacional de Tecnologia da Informação do Ministério Público (PNTI-MP). **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017 e BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 52/17. Recomenda aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro que implementem a Política Nacional de Gestão de Pessoas, mediante a edição do correspondente ato administrativo. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-052.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>381</sup> Outra dificuldade para a concretização dos Planos, segundo a doutrina, residiria nos critérios de divisão funcional dos membros do Ministério Público, que incentivariam “uma atuação assistemática e descoordenada dos Promotores de Justiça” (BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 245). Para alguns autores, a reestruturação funcional e administrativa do Ministério Público, inclusive a partir da elaboração de Planos de Atuação Funcional, seria desejosa para permitir o desenvolvimento de uma atuação coordenada, engajada e eficiente da tutela coletiva. Ou seja, tais propostas partem da constatação de que seria necessária a criação de estímulos ou a reorganização das atividades funcionais do Ministério Público para que os seus membros se engajassem no desenvolvimento conjunto de sua atuação em torno de metas e planos estabelecidos. Os problemas para a mobilização dos membros, a exemplo da aderência de cada um dos membros do planejamento estabelecido para que seja implementado, seriam superados pelo estabelecimento de determinada forma de divisão administrativa, geográfica e funcional dos seus membros, em torno dos Planos. Tais medidas contribuiriam para evitar com que “grandes prioridades e estratégias de ação institucional sejam barradas ou impedidas por falta de vontade, acúmulo de serviços ou mesmo deficiência de capacitação” (Ibid., p. 250), fazendo parte de uma gestão “preocupada não só com o presente, mas com uma visão prospectiva” (Ibid., p. 246).

<sup>382</sup> ENTREVISTADO 02, 2018 e ENTREVISTADO 03, 2018.

Foram ainda identificadas falas que afirmam a importância dos planos para a atuação do Ministério Público de São Paulo, inclusive para a formação de teses institucionais<sup>383</sup>, considerando a sua formação<sup>384</sup> e as medidas de acompanhamento/implementação, como aquelas feitas pela Corregedoria<sup>385</sup>. Apesar disso, ainda se atribui a eles o caráter de *orientação*, para efeitos da tutela dos interesses sociais, não se afastando a necessidade do atendimento de todas as demandas levadas ao conhecimento do Ministério Público<sup>386</sup>.

Em contrapartida, há aqueles que atribuem importância, de certa forma, reduzida aos planos de atuação no âmbito do Parquet Paulista<sup>387</sup>, considerando (i) as menções de desconhecimento das circunstâncias de formação e de vigência dos planos ou menção genérica à sua existência<sup>388</sup>; (ii) a necessidade de adaptação das questões relevantes ou recorrentes à realidade de cada um dos locais de atuação do Parquet<sup>389</sup>; (iii) a ausência de vinculatividade<sup>390</sup>; (iv) a ausência de participação real dos Promotores na formação dos Planos<sup>391</sup>; (v) a impossibilidade de conduzir à seleção/filtro de casos ou temas<sup>392</sup>. Nesse

<sup>383</sup> O ENTREVISTADO 04, 2018, expressamente indicou os “planos plurianuais” como uma das formas pelas quais são pensadas as teses e estratégia de condução dos casos pelo Ministério Público. Contudo, ressalva que o estabelecimento de uma diretriz de atuação para determinados tipos de caso deve ser modulado com a independência funcional.

<sup>384</sup> ENTREVISTADO 16, 2018 não afirma que os membros seguiriam os planos, mas que existem como mecanismos institucionais voltados à priorização das atividades pelo Parquet, sendo que ele seria “fruto de um processo democrático, da participação de todos”.

<sup>385</sup> “A gente faz um plano de atuação anual. Então você tem a cada ano na Procuradoria Geral estabelecimento de um plano de atuação em cada uma das áreas. Então você, por exemplo, na sua Promotoria, você estabelece quais são as prioridades que você vai atuar. (...) Então, se você não estabelecer prioridade, você não sai do lugar. Então você acaba estabelecendo nesses planos de atuação. [Ananda] E geralmente os Promotores seguem mesmo esse plano? [Entrevistado 14] Seguem, é um norte mesmo para você seguir, é” (ENTREVISTADO 14, 2018). “No fim do ano, o Procurador Geral de Justiça faz o plano de atuação para o ano seguinte. A gente apresenta as áreas prioritárias para se combater, aí a Corregedoria cobra dos Promotores o que está sendo feito nesse plano de atuação. Então por exemplo a Corregedoria visita um local ou em visita ordinária que são as normais ou extraordinária quando ouve que alguma coisa está errada, a Corregedoria vai ao local e pergunta como está sendo feita a atuação na forma no plano de atuação. (...) A fiscalização e a cobrança a própria Controladoria Geral também faz (...)” (ENTREVISTADO 13, 2018).

<sup>386</sup> O ENTREVISTADO 01, 2018 reconhece a relevância da aplicação dos planos e elucida o desenvolvimento de uma atuação temática pela sua Promotoria, a partir da fixação no Plano Geral de Atuação, ainda que continue a incidir a obrigatoriedade do atendimento das demais demandas que são dirigidas à Instituição. Os Planos fariam parte, segundo a sua visão, de uma fase de transição do Ministério Público.

<sup>387</sup> Camargo destaca que o Parquet não trabalharia com sistema eficiente de fixação de metas, não definiria estratégias de atuação, gerais ou em áreas específicas (ALMEIDA, 2016, p. 9).

<sup>388</sup> ENTREVISTADO 07, 2018 e ENTREVISTADO 11, 2018.

<sup>389</sup> ENTREVISTADO 07, 2018 e ENTREVISTADO 12, 2018.

<sup>390</sup> ENTREVISTADO 17, 2018 menciona que “a gente até dá uma checada no plano (...)”. Ainda aponta que a questão acaba dependendo “muito de voluntarismo” e de interesses pessoais ou de afinidade do membro com determinada área de atuação, o que “acaba influenciando, porque nessa lógica de um monte de demanda que você mal dá conta você perde a noção do todo e a falta também daquela estrutura que te falei multidisciplinar para te dizer olha, seu município tem um problema nessa área e não naquilo que está parecendo no seu gabinete”. O ENTREVISTADO 16, 2018 aponta a ausência de vinculatividade com reduzida relevância dos planos para a racionalização ou priorização das atividades.

<sup>391</sup> ENTREVISTADO 17, 2018.

<sup>392</sup> Para ENTREVISTADO 06, 2018 e ENTREVISTADO 15, 2018: é meramente orientativo.

ponto, restam evidenciados potenciais obstáculos para o emprego dos Planos de forma estratégica, especialmente para a uniformização, coordenação, priorização e efetividade da atuação do Parquet Paulista.

A respeito do tema dos Planos institucionais de atuação, a pesquisadora Marianna Sampaio pontua a sua *potencialidade* de conformar uma atuação uniforme, eficiente e aderente às necessidades sociais – o que não deixa de se alinhar a uma possível atuação estratégica, nos termos aventados por Galanter -, concluindo que:

Assim, parece ser possível concluir que, embora promotores e procuradores tenham, segundo a concepção tradicional acerca do princípio da independência funcional, a possibilidade de atuar se atendo apenas à disciplina constitucional e legal, o Ministério Público precisa de um Plano Geral de Atuação. **Tal instrumento de política institucional pode evitar medidas conflitantes, evidenciar qual o entendimento da instituição sobre determinados temas, servir como uma forma de diálogo com a sociedade e conferir mais eficiência às ações de promotores e procuradores**<sup>393</sup>.

#### 4.7.5. MODELOS, PEÇAS, HISTÓRICOS DE ATUAÇÃO E BANCO DE DADOS

O emprego de modelos de peças e de outros expedientes que incorporem as experiências pretéritas do Ministério Público de São Paulo, a exemplo de um banco de dados, foi investigado para se verificar a existência de instrumentos que pudessem servir como meios para otimizar e uniformizar a atuação do Parquet Paulista, pois incorporariam e consolidariam teses e ferramentas já utilizadas para a tutela dos interesses sociais, reduzindo tempo e padronizando a atuação para determinados casos<sup>394</sup>.

A pesquisa realizada por Coslovsky no Ministério Público de São Paulo sugere a existência de possíveis impactos sobre a atuação dos Promotores, originados das políticas de gestão, da estrutura e do suporte existentes para a tutela dos interesses sociais, incluindo o fornecimento de peças e modelos para a sua atuação.

---

<sup>393</sup>Segundo Jatahy, a reorganização da gestão administrativa das Promotorias, de forma adequada às novas atividades funcionais (em detrimento da organização até então espelhada no Poder Judiciário), levaria em consideração o emprego de recursos para a dotação de suporte técnico e logístico para a atuação, o controle e o acompanhamento dos membros, a implementação de bancos de dados para os Centros de Apoio Operacional. Tais fatores poderão, segundo o autor, a verificar a qualidade da atuação, a priorizar investimentos superiores em determinados segmentos de atuação, bem como a sobrecarga ou ociosidade de Promotorias/Procuradorias, para remodelamento (JATAHY, 2016, p. 76).

<sup>394</sup> Ibid., p. 51.

Coslovsky constatou que os Promotores de Justiça Paulistas são submetidos a uma carga de trabalho pesada, que demandaria a simplificação de rotina para o atendimento de prazos. Além disso, muitas das políticas da instituição recompensariam a diligência, estabilidade e o processamento cauteloso de casos, mais do que a criatividade no emprego de solução de problemas, de modo que contribuiriam para que os Promotores fizessem a gestão do seu trabalho de forma reativa, cautelosa e formalista<sup>395</sup>.

Nesse cenário, o pesquisador indica ter observado que são utilizadas **metodologias** de auxílio na execução dos trabalhos, a exemplo de um **manual** e de arquivos contendo **modelos** de diferentes argumentos, peças e documentos que devem escrever, incorporando a **filosofia** do Ministério Público de São Paulo e indicando quais os casos que devem ser processados e como.

Conclui Coslovsky apontando que “*ao usá-los, os Promotores imprimem rotina aos seus procedimentos, evitam os riscos do pioneirismo e desviam de qualquer reação negativa direcionada à organização*”<sup>396</sup>.

De acordo com o pesquisador, o emprego de modelos e a organização rotineira das atividades do Ministério Público não apenas seria observável nos denominados “promotores de gabinete”, cujo comportamento seria incentivado pelos elementos mais formais e evidentes da organização, como também por aqueles Promotores conhecidos por “*stitch solutions together*”<sup>397</sup>.

Segundo Coslovsky, para assim procederem, tais Promotores deveriam encontrar formas de evitar ficar atolados com trabalho, o que requereria experiência de atuação e implicaria o processamento rápido de casos, o uso de **modelos** de respostas e peças, a delegação de tarefas, evitar o envolvimento pessoal com casos triviais e dispensar outros—como conclusão, os Promotores “*must learn to over-routinize some aspects of their job to free up time for other, more consequential practices*”<sup>398</sup>.

---

<sup>395</sup> COSLOVSKY, Salo Vinocur. Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: The organizational basis of regulatory responsiveness. **Regulation & Governance**, v. 5, n.1, pp. 70–89, mar. 2011, p. 75-76.

<sup>396</sup> COSLOVSKY, 2011, p. 76. Tradução livre da autora.

<sup>397</sup> “*the Brazilian MP is composed of two factions of prosecutors that interact with each other on a daily basis. On one side, one finds the office-bound prosecutors whose behavior is encouraged by most of the formal and visible features of the organization. Next to them, one finds prosecutors whose deviant mode of action is captured by the expression to stitch solutions together. Their mode of action requires a different set of organizational structures, policies, incentives, and support than the one the formal MP readily provides. To encourage the stitching of solutions, these prosecutors have built a parallel, overlaid, and covert organization that, even if sometimes embryonic and difficult to discern, exists within and extends beyond the MP itself*” (Ibid., p. 78).

<sup>398</sup> Partindo da constatação de que “skilled prosecutors can often redesign their jurisdictions to acquire the mandate they need to stitch solutions together”, Coslovsky ainda aponta que a adoção de uma atuação conforme

Ou seja, de acordo com o pesquisador, o emprego desses expedientes poderia ser somado tanto à ideia de padronização e rotina de trabalho, contando inclusive com eventual incorporação de uma “filosofia” da instituição, como também à otimização e priorização das tarefas dos Promotores, abrindo espaço para o desenvolvimento de uma atuação diferenciada em casos que a requeiram. Referidas questões se alinham com o conceito de atuação estratégica do litigante habitual, para Galanter, ao otimizar a sua forma de atuação, uniformizá-la entre os seus membros e ao traçá-la a partir das experiências prévias do ente com o tema.

A menção de diversos dos meios de amparo à formação e uso de teses para a tutela coletiva permeia, inclusive, normas internas do Ministério Público de São Paulo e do CNMP. Essas normas fazem referência a **bancos de dados** para o registro da atuação do Parquet (peças e relatos), cartilhas e **manuals**, como formas de se disseminar a atuação unitária do Ministério Público<sup>399</sup>, de controlar e padronizar informações e arquivos relacionados às ações ajuizadas além do material técnico disseminado pelos Centros de Apoio<sup>400</sup>. Em

---

ao “relational regulation” não estaria atrelada a fatores individuais, incentivos formais na carreira ou “situational conditions” e complementa que *“the existence of this mode of action is better explained by the presence of a range of formal and informal structures, processes, and incentives built for this purpose and that exist within and expand beyond the MP itself”* (Ibid., p. 82). As conclusões atingidas pelo pesquisador vão no sentido de que o *Parquet* seria melhor compreendido como uma organização composta, em que os promotores de justiça que compõem cada um dos tipos ideais constroem e mantêm políticas organizacionais, processos e estruturas de forma separada, mas sobrepostas. Partindo de uma bandeira unificada, esses tipos interagem, brigam por recursos, cooperam, monitoram uma a outra, estabelecem alianças com atores externos e minimizam os seus conflitos por meio do uso cauteloso da linguagem. Assim, “ao invés de subtrair da performance geral, essa dinâmica abriga ambidestria e proporciona uma organização mais responsiva e resiliente” (IBID., p. 85).

<sup>399</sup> **Recomendação 54/2017 CNMP** (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 54/17. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>400</sup> O **Manual de Atuação Funcional** estabelece como dever do Promotor de Justiça a manutenção do controle atualizado das ações ajuizadas pelo Ministério Público (art. 130), além de manter arquivos físicos e digitais da legislação relativa à área de atuação, assim como do *“material técnico publicado ou encaminhado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva ou outros órgãos”* (art. 337). O Manual ainda indica o dever de registro da documentação relacionada com a comunicação de lesão a interesses coletivo (representação, peças de informação ou aquela encaminhada por órgãos da Administração, obtida por diligências ou pelo atendimento ao público - Ato Normativo nº 619/2009-PGJ-CPJ-CGMP), em um sistema integrado, o Sistema de Registro e Gestão de Procedimentos (SIS MP Integrado) (art. 343), para ulterior análise pelo Promotor de Justiça. Serão ainda registrados e atualizados no referido sistema todos os expedientes da área de atuação. As peças relativas à atuação cooperada e integrada das tutelas cível e criminal do patrimônio público e da moralidade administrativa, entre diferentes órgãos auxiliares, de execução e eventualmente terceiros, devem ser registradas no SIS-Integrado. Há previsão no **Ato Normativo 671/2010**, de que seja fomentado e alimentado um banco de dados de defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescente (art. 7º) (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 671/2010-PGJ-CGMP. Institui a Rede de Atuação Protetiva de Direitos Sociais no Ministério Público do Estado de São Paulo e dá outras

contrapartida, a necessidade de melhoria dessas bases também é objeto de menção normativa<sup>401</sup>.

---

providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 21 dez. 2010. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/671.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/671.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). O **Ato Normativo 665/2010-PGJ-CGMP** “armazenará os dados, registros e principais peças das ações e dos procedimentos das áreas acima indicadas em curso nas Promotorias de Justiça, nas Procuradorias de Justiça e nos Grupos de Atuação Especial”. Serão registrados todos os procedimentos instaurados na área de direitos coletivos. A criação do sistema é pautada, segundo a norma, na necessidade de (i) levantamento de dados quantitativos e qualitativos da atuação do Ministério Público nas referidas áreas, para a “priorização de ações e elaboração dos programas anuais de atuação”; (ii) uniformização dos registros dos procedimentos para otimização dos esforços e redução de custos; (iii) integração de dados para a tomada de decisão em um único sistema. (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 665/2010-PGJ-CGMP. Institui o sistema de registro e gestão dos procedimentos nas áreas de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; de interesses individuais indisponíveis, de atendimento ao público e criminal, bem como os módulos de atividade-meio, denominado ‘SIS MP INTEGRADO’. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 24 nov. 2010. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/665.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/665.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2017). O Ato Normativo 01/06-CGMP prevê a coleta de informações para a atuação do Parquet, prestação de contas à sociedade, autogestão e planificação de estratégias, partindo das “transformações sofridas na atuação do Ministério Público, especialmente as decorrentes da intervenção na área cível, em função da edição de Atos Normativos, de Súmula do Supremo Tribunal Federal ou as decorrentes de alteração legislativa”, além das constatações acerca do aumento do número de diligências externas e a correspondente necessidade de manutenção dos seus registros e resultados, e que “não há controle efetivo do número de autos devolvidos, sem manifestação de mérito, por término de designação, bem como o elevado número de designações mensais para acumulação de cargos ou prestação de auxílio, tal qual a dos Promotores de Justiça Substitutos, torna-se necessária a inserção de dado específico, para aferição da real produtividade do membro do Ministério Público” (BRASIL, Corregedoria-Geral do Ministério Público. Ato Normativo nº 01/06-CGMP. Fica instituído o novo relatório mensal de atividades dos Promotores de Justiça. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 05 dez. 2006. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/001-cgmp%202006.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/001-cgmp%202006.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). O **Ato Normativo 484/06-CPJ** dispõe o encaminhamento, ao Centro de Apoio Operacional, das portarias de instauração do inquérito civil ou procedimento preparatório, das representações e decisões de indeferimento, das promoções de arquivamento, petições iniciais de ação civil pública, das recomendações, sentenças, recursos, termos de compromisso de ajustamento de conduta e de certidão consignando o seu cumprimento integral e do trânsito em julgado de decisão (art. 127) (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 484/2006-CPJ. Disciplina o inquérito civil e demais investigações do Ministério Público na área dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, as audiências públicas, os compromissos de ajustamento de conduta e as recomendações, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 5 out. 2006. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/484.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/484.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>401</sup> O **Planejamento Estratégico 2017/2023** do Ministério Público de São Paulo elenca como um de seus objetivos estratégicos “Assegurar a atualização da infraestrutura tecnológica e promover a governança da tecnologia da informação”, estabelecendo como a iniciativa correspondente “executar projetos que visem à padronização, à integração e à melhoria de arquiteturas de desenvolvimento de sistemas e de bases de dados”. Ainda nesse aspecto, o CNMP também dispõe sobre a uniformização da numeração dos procedimentos administrativos da área meio das unidades, segundo uma política de estabelecimento de práticas de gestão e de conduta uniformes entre os Ministérios Públicos, inclusive seguindo a noção de integração de banco de dados, “a fim de fortalecer a atuação integrada do MP brasileiro” (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 168/17. Dispõe sobre a uniformização da numeração dos procedimentos administrativos da área-meio nas unidades e nos ramos do Ministério Público e no Conselho Nacional do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 23 maio. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-168.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017). Identificou-se, ainda, a previsão da “necessidade de extração de dados estatísticos mais detalhados e precisos de cada uma das unidades dos Ministérios Públicos (...) para a produção de diagnósticos e estudos

O sítio eletrônico do Ministério Público de São Paulo ainda organiza, na área da Procuradoria de Justiça de Interesses Difusos e Coletivos, **pareceres** elaborados pelo órgão<sup>402</sup>. Trata-se de peças disponibilizadas, sobre diversos assuntos nas referidas áreas, servindo como banco de dados para o acesso, consulta e uso dos Procuradores de Justiça.

Os bancos de dados (incluindo a Biblioteca Virtual<sup>403</sup>), contendo informações e dados sobre históricos de casos, modelos, manuais, peças, teses já deduzidas por outros membros, para auxiliar a pautar a atuação dos membros na tutela coletiva, foram referenciados em diversas passagens das entrevistas realizadas nesse trabalho<sup>404</sup>.

A percepção dos membros do Ministério Público Paulista Entrevistados pela pesquisa, por sua vez, dividiu-se entre aqueles que atribuem relevância ao tema, para o direcionamento de suas atividades, aqueles que não expressamente se manifestaram nesse sentido e outros que entendem pela necessidade de aprimoramento dessas funções<sup>405</sup>. Sobre

---

essenciais à gestão estratégica da instituição, em nível nacional” (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 63/10. Cria as Tabelas Unificadas do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 1º dez. 2010. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0631.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>402</sup>PARECERES. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/pareceres](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/pareceres). Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>403</sup> “[Ananda] Tem banco de dados então? [Entrevistado 10] Tem, nós temos aqui no site né. Tem aqui ó, Biblioteca virtual. E tem o Centro de Apoio para nos dar esse apoio. Nós temos um corpo técnico, [CAEX] (...). (ENTREVISTADO 10, 2018).

<sup>404</sup> As entrevistas relataram que o Centro de Apoio Operacional também funciona como espécie de banco de dados (especialmente de peças e teses de atuação antiga do Ministério Público) que são disponibilizados aos seus membros. Esse tema será desenvolvido no item 4.4.

<sup>405</sup> Assim, enquanto algumas falas apenas anotam a existência de tal ferramenta, a exemplo do ENTREVISTADO 12, 2018: “Sim, sim, nós temos uma base de informações lá com pareceres de todos os colegas” e O ENTREVISTADO 09, 2018 Relata a existência de banco de dados contendo “modelos de petições iniciais, de portarias de instauração de inquérito civil, de TACs, banco de dados de acórdãos que norteiam a nossa atuação em relação em relação temas específicos baseados no plano estratégico de atuação e tudo mais”, o ENTREVISTADO 16, 2018 e outros manifestaram entendimento de que os bancos de dados são relevantes para a atuação, como também o ENTREVISTADO 01, 2018: “pra falar a verdade eu não sei como trabalhar mais sem banco de dados” e “Tem, se eu puser lá seu nome e linkar a Promotoria do Consumidor você vai saber se você tem um homônimo seu ou alguma coisa sua como vítima ou como averiguado”. Segundo o Entrevistado, as peças e teses antigas do Ministério Público ficariam acessíveis no banco de dados do CAO]. O ENTREVISTADO 04, 2018 a despeito de ressaltar a possibilidade de melhorias no seu âmbito (“a gente poderia ter uma resenha de cada processo, cada local, procurar por palavras chave”), elogia o mecanismo e descreve a sua formação, destacando o dever de que os Procuradores encaminhem os seus pareceres para a composição da ferramenta, a fim de que os demais possam consulta-los depois. Por fim, houve relatos no sentido de que os bancos de dados do Ministério Público seriam deficientes, como se verifica das narrativas do ENTREVISTADO 11, 2018 (“que deveria fornecer outros modelos de parecer”), e ENTREVISTADO 03, 2018, que afirma que os bancos de dados são utilizados, mas consistem em “uma deficiência grande no MP, até internamente a gente tem dificuldade de fazer pesquisa, às vezes não tem muito uma padronização”. O ENTREVISTADO 08, 2018 também destaca que “existe, mas ainda é muito precário”, e complementa apontando a necessidade de que a ferramenta fosse aprimorada para que fossem realizados mais “confrontos” entre os casos que “entram” no Ministério Público. O ENTREVISTADO 17, 2018 aponta a necessidade de se trabalhar com acervo organizado de casos, de questões que tiveram bons resultados, para servir como guia,

o emprego e os benefícios dos bancos de dados para o desenvolvimento de uma atuação estratégica, especialmente no que toca ao conhecimento da realidade social tutelada e à uniformidade da atuação, vale conferir os apontamentos de Camargo, doutrinador membro do Ministério Público:

“A atuação do Ministério Público em prol do interesse social demandaria esforço profundo e contínuo para delimitação de seu conteúdo. (...). Pois bem, se essa é a missão precípua da Instituição, parece intuitivo que o sistema de gestão institucional deva proporcionar aos Promotores de Justiça conhecimento abrangente da realidade social nas comarcas em que atuam. Hoje, sem acesso a nenhum banco de dados, esse conhecimento é fruto de interesse eventual e iniciativa individual, por critérios subjetivos do próprio Promotor”.<sup>406</sup>

#### **4.7.6. BOLETINS INFORMATIVOS E DE JURISPRUDÊNCIA. O TRATAMENTO DA JURISPRUDÊNCIA PELOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO**

A elaboração das teses e da estratégia de atuação do Ministério Público de São Paulo, considerando a jurisprudência ou tendo por objetivo a consecução de ganhos normativos, também foi analisada nesse trabalho a partir da verificação dos instrumentos disponíveis para a orientação ou o direcionamento dos membros nesse sentido. Além disso, foram analisadas as percepções nutridas por alguns dos seus membros no que diz respeito ao

---

inclusive, para os gestores, destacando a influência passível de ser adotada no sistema (“a partir do momento que eles conseguem olhar um banco de dados e dizer o MP não tem concordado com esse tipo de coisa na área da Saúde, ou na Educação, ele poderia ou tomar uma medida anterior de vir de novo discutir aquilo, dizer não vou por esse caminho, vou por outro, isso também diminuiria litígio, mas a gente não tem”). “Tudo isso, inclusive reuniões para se definir essas prioridades, para se definir as linhas de trabalho em cada uma dessas prioridades produzindo material de apoio, modelos, livros, publicações, congressos, tudo isso acontece.(...)” (ENTREVISTADO 11, 2018). “Todas essas possibilidades trazidas na sua pergunta [modelos, manuais, recomendações] são utilizadas aqui, desde modelos de experiências anteriores, conversas com nossos assistentes, com nossos funcionários, entre os Promotores, enfim” (ENTREVISTADO 08, 2018). “Não acho ruim, tem Promotor que fica ‘ai não vou porque ele não pode requisitar’, mas se ele liga ou mesmo se ele manda um ofício... essa questão do agrotóxico veio um ofício do Centro de Apoio e aí foi instaurado, como a gente fala, ‘no murrinho’, eles mandaram um modelinho para instaurarmos contra a Secretaria do Estado e contra a Secretaria do Município e foi instaurado assim” (ENTREVISTADO 01, 2018). O ENTREVISTADO 05, 2018, em contrapartida, destacou que “como a nossa atuação aqui é muito específica, a gente usa pouco recurso em termos de peças de outros colegas”.

<sup>406</sup> ALMEIDA, 2016, p. 108. Camargo, ainda indica que, para o estabelecimento de critérios de atuação de forma ampla, objetiva e transparente, além da necessidade de racionalização das atividades, seria necessária a organização de “banco geral de dados, com recursos informatizados, que lhe permita não só direcionar sua atuação funcional, como também melhor prestar contas à sociedade do resultado prático de sua atuação” (Ibid., p. 81). Com relação ao levantamento de dados, o autor ressalta a ausência de planejamento ou órgão formal para tanto (Ibid., p. 94), bem como o seu desconhecimento dos números da instituição (de feitos, etc. Ibid., p. 8).

acompanhamento institucional da evolução jurisprudencial nos Tribunais e ao emprego de tais posicionamentos para a dedução de teses e eventual fixação de entendimento jurisprudencial diverso, o que poderia denotar o desenvolvimento de uma atuação estratégica, conforme com a tipologia de Galanter.

Um dos recursos identificados nesse contexto foi o **ementário** das teses recursais defendidas pelo Ministério Público de São Paulo. O Ato Normativo nº 412/05-CPJ estabelece ao coordenador da equipe do Setor de Recursos Extraordinários de Especiais Criminais o papel de encaminhar, a cada 6 meses, aos Secretários-Executivos das Procuradorias de Justiça, o referido ementário. Referida norma também designa a incumbência dos Procuradores de encaminhar à Procuradoria-Geral de Justiça as decisões judiciais cujo teor deva ser transmitido para divulgação aos membros do Parquet<sup>407</sup>.

No sítio eletrônico do Ministério Público de São Paulo ainda foi possível verificar que são alimentadas informações acerca de **juílgamentos** realizados pelo Poder Judiciário<sup>408</sup>. Acresçam-se os **informativos de jurisprudência**, que podem ser traduzidos em uma reunião de ementas, segmentadas por temas como consumidor, infância e juventude, matéria processual e outros<sup>409</sup>.

De acordo com a percepção dos Entrevistados, quando perguntados sobre a existência de um monitoramento institucional ou de uma preocupação com a repercussão dos julgados, de se formar jurisprudência favorável ou de se executar os trabalhos considerando determinado posicionamento dos Tribunais, identificaram-se os seguintes posicionamentos: (i) o emprego da jurisprudência seria definida preponderantemente caso a caso, com a inexistência, baixa incidência ou não vinculação<sup>410</sup> de um posicionamento ou de

<sup>407</sup> Cabe ainda aos Procuradores de Justiça deliberar sobre (i) “as *teses que devam ser objeto de sustentação em recurso ordinário, em recurso especial, em recurso extraordinário e em outros processos, sem caráter vinculativo*” (art. 6º, inc. VII), (ii) o sistema de **arquivo** de manifestações, recursos e de jurisprudência da Procuradoria de Justiça, (iii) os casos de processos de menor complexidade, entre outras questões.

<sup>408</sup>DOCTRINA. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/doutrina](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/doutrina). Acesso em: 28 abr. 2018 e NOTÍCIAS. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/Noticias](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/Noticias). Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>409</sup>JURISPRUDÊNCIA. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/jurisprudencia](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/jurisprudencia).. Acesso em: 28 abr. 2018. Nota-se, contudo, que, ao menos ao público, são disponibilizados os boletins expedidos até o ano de 2014, além de julgados específicos sobre a aplicação do Novo Código Florestal.

<sup>410</sup> O desenvolvimento de um **trabalho** mais “caso a caso” e dependente especialmente da postura ou dos estudos/entendimento do membro do Ministério Público paulista (inclusive acerca da jurisprudência) é transparcido em algumas falas dos entrevistados, ainda que tenham sido apresentadas em conjunto com iniciativas institucionais para o potencial desenvolvimento de uma atuação do Ministério Público como um todo sobre o tema, inclusive em virtude da aplicação de princípios como a independência funcional. Como

uma prática institucional a esse respeito<sup>411</sup>, sendo o seu acompanhamento também realizado principalmente de forma individual (a depender do Promotor ou da Promotoria<sup>412</sup>); (ii) haveria auxílio institucional por meio de órgãos como o Centro de Apoio e a Biblioteca, com divulgação, por exemplo, de boletins<sup>413</sup>; (iii) ainda que não houvesse vinculação dos membros a um direcionamento institucional sobre o emprego ou a formação de jurisprudência, fazendo com que tal desenvolvimento seja preponderante “caso a caso”, os

---

exemplos, têm-se: “as coisas ainda são muito caso a caso. Temos na nossa Procuradoria uma reunião mensal que debatemos alguns temas e que sinalizar o interesse seria trabalhar nessa linha. Mas é só uma sinalização, isso não obriga os Procuradores diante daquela independência funcional, mas há na medida do possível sim, a gente pensa em fazer um trabalho sempre harmônico, conjugado, convergente e respeitando a posição individual de cada um. Mas há um trabalho de memoriais, de convencimento. Nos julgamos que acompanho, às vezes vejo lá uma tendência da Câmara e provoco a Câmara lá para ver se ela realmente vai forçar naquele entendimento ou não, para depois comunicar os colegas “olha, a Câmara está direcionando para um caminho”. (...). Aí venho e comento com os colegas ‘olha, quando a gente for fazer o parecer, vamos tocar nessa tecla com mais intensidade, para poder gerar um processo para o STJ’. Tem que ter o pré questionamento, se o Tribunal não tratou daquele artigo, eu tenho que entrar com embargo de declaração, então a gente indica para os colegas ‘oh, vamos centrar fogo nisso, todos pareceres que tiver sobre esse assunto vamos focar o artigo para poder chegar para o STJ e falar ‘olha, vamos entrar com uma reclamação porque ele está indo contra um processo julgado como repetitivo aqui’. Aí é uma estratégia, eu só estou aqui ilustrando uns casos, de a gente atuar” (ENTREVISTADO 12, 2018).

<sup>411</sup> “Caso a caso, o ideal seria que o MP tivesse uma estratégia. Por exemplo, se a gente quer que a Jurisprudência vá para um lado, vamos escolher bons casos pra tratar desse tema e não um caso em que a boia é dividida. Mas aí você teria que ter uma estratégia da instituição ‘olha colega, não entra com essa ação porque ela não é boa pra aquilo que a gente quer agora, segura um pouco. Vamos entrar com aquela ali que aquela é boa, é um caso paradigmático, ali ninguém pode falar nada, vamos fazer daquela ação o nosso ponto’. Imagina” ENTREVISTADO 02, 2018). Percepção similar foi manifestada pelo ENTREVISTADO 05, 2018 que relatou o desenvolvimento de um trabalho caso a caso, sem que a atuação do Ministério Público seja pautada a partir do monitoramento ou pensando-se em formar jurisprudência.

<sup>412</sup> “Olha no dia a dia eu sou obrigado a saber como o Tribunal está decidindo determinado conflito, qual a tendência, eu sou obrigado a saber pela reflexão de casos” (ENTREVISTADO 07, 2018). O ENTREVISTADO 08, 2018 não menciona o eventual papel de um órgão institucional a esse respeito: “Sim, isso nós sempre estamos acompanhando. Nós temos um grande apoio aqui dos nossos analistas jurídicos, profissionais que nos auxiliam, que sempre estão atentos ao que está acontecendo nos Tribunais, nos outros locais, para que também possa direcionar aí a nossa atuação”. O ENTREVISTADO 15, 2018 aponta que hoje a prática é mais artesanal, caso a caso, sendo que está sendo incorporada mais tecnologia e tratamento de dados para estudos estatísticos envolvendo jurisprudência, como escritórios de advocacia. O ENTREVISTADO 06, 2018 também destaca a **inexistência de um acompanhamento sistemático, estruturado, com a elaboração de uma estratégia desde o começo, com antecedência**. Sem prejuízo, destaca que está sendo formado um sistema próprio do Parquet, com diversas interfaces, sendo que atualmente não seria feita uma análise eficiente de dados pelo sistema.

<sup>413</sup> “Os Centros de Apoio Operacional devem ter essa missão, isso por Lei Federal, então há essa preocupação” (ENTREVISTADO 07, 2018). “Sim, pelo Centro de Apoio e cada um pessoalmente. Então se eu tenho um tema que começa a ser recorrente e eu estou preocupado em defender uma determinada tese eu faço um monitoramento jurisprudencial, mas o Centro de Apoio também faz pra todos os Promotores em geral” (ENTREVISTADO 11, 2018). “Não nós temos aqui a biblioteca só que tem a jurisprudência, né, que a gente pesquisa e tal só” (ENTREVISTADO 10, 2018). O ENTREVISTADO 11, 2018, ainda destaca que tais levantamentos seriam **divulgados** internamente pela Biblioteca e em boletins específicos do Ministério Público, atribuindo a qualidade do monitoramento jurisprudencial como “razoavelmente bem feito”. Já o ENTREVISTADO 13, 2018, destaca o trabalho desenvolvido pelo CAO para encaminhar aos membros “decisões recentes do Supremo, Superior Tribunal de Justiça recentes”, sendo que, “quando surge algum caso que alguém nos comunica e a gente vê que vai dar repercussão, a gente já passa na rede para os Promotores que atuam na área”. O ENTREVISTADO 15, 2018, menciona o papel dos CAOs (acompanhar e transmitir).

membros trocariam experiências e entendimentos entre si, por meio de reuniões e contato<sup>414</sup>; (iv) o Parquet Paulista sentiria impactos e influxos da formação de jurisprudência em determinado sentido, ainda que não se tenha indicado que tais impactos e a formação decorressem, por exemplo, da atuação organizada e vetorizada da própria instituição para a obtenção de um resultado favorável<sup>415</sup>; (v) a jurisprudência é tida como parâmetro para aferir não apenas a dedução de teses, como também para a eleição da via para a composição de determinado conflito, de modo que seriam adotados meios, como reuniões internas, para definir uma estratégia de atuação, tendo-se a cautela no tipo de jurisprudência formada<sup>416</sup>. Sobre esse último posicionamento, vale a transcrição do relato do ENTREVISTADO 03, 2018:

A gente sempre teve essa preocupação, pelo menos aqui posso dizer pela Promotoria da capital, de não fazer jurisprudência contra, isso já foi uma preocupação muito grande agora mais ainda. Então agora a gente tá bastante preocupado, eu acho que aqui são todos promotores mais experientes, que tem essa percepção de que entrar com uma ação civil pública é muito fácil, a gente tem modelo de todas já, agora conseguir êxito numa ação é muito difícil. Então por isso a gente busca muito outras soluções, muito, a gente demora muito antes de propor uma ação, a menos que seja emergencial, estejam demolindo prédio, cortando mata, a gente sempre tenta achar um consenso para evitar decisões contraditórias. Agora,

<sup>414</sup> ENTREVISTADO 12, 2018

<sup>415</sup> Em contrapartida, o ENTREVISTADO 01, 2018 ressalta a relevância da jurisprudência para a sua área de atuação, especialmente considerando a atribuída necessidade de que as empresas destinatárias da atuação do Ministério Público recebam um tratamento uniforme. Apesar de o Entrevistado afirmar que a formação de jurisprudência é levada em consideração para definir a estratégia dos casos, não aponta de forma direta e explícita o nexo de tal formação com a atuação específica do Ministério Público, aparentando atribuir maior relevância ao fato de se ter uma jurisprudência mais consolidada em determinado sentido para atribuir previsibilidade e uniformidade à sua atuação, do que propriamente formar ou alterar a jurisprudência a partir dela. (Isso porque a fala do Entrevistado faz alusão a ser positiva a formação de jurisprudência a despeito do resultado do direito material (certo ou errado não faz mal, mas decidiu” e menciona que costuma tentar “acordo ao máximo”, indicando a judicialização apenas para o caso em que a “empresa também não quer ceder”). O ENTREVISTADO 04, 2018, por sua vez, descreve exemplos dos impactos que as alterações jurisprudenciais, especialmente levadas a efeito pela prolação de decisões do Supremo Tribunal Federal, têm na dinâmica e no êxito de ações que são ajuizadas pelo Ministério Público. O Entrevistado, contudo, a despeito de indicar que há o acompanhamento de tais movimentos jurisprudenciais pelo Ministério Público e preocupação na formação de precedentes, não descreve ou indica eventual nexo direto entre a alteração jurisprudencial produzida e os trabalhos desenvolvidos pelo Parquet ou os mecanismos utilizados para tal formação, limitando-se a descrever os impactos da fixação de teses ao Ministério Público: “a gente perdia todas as ações de presídio, a gente perdia todas as ações de contratação de pessoal, então essas teses inovadoras vindo de Brasília pra cá muda tudo pra gente. (...). Nossa Procuradoria está recorrendo de tudo isso para o Supremo”, bem como a indicação de que a Instituição estaria preocupada com o assunto (“agora já tem grupo discutindo, por exemplo, como vai ser as teses repetitivas do Tribunal de Justiça de São Paulo”). O ENTREVISTADO 16, 2018, limita-se a afirmar que haveria preocupação do Parquet em acompanhar jurisprudência, sem tecer mais considerações.

<sup>416</sup> O ENTREVISTADO 13, 2018, aponta esse posicionamento para casos “importantes” e de “repercussão”, com a definição de estratégia, idas à Brasília, entre outros. “A gente analisa jurisprudência em termos de direitos sociais aqui do Tribunal de Justiça, percebe determinados precedentes ou ideias que estão retomando ou estão ganhando força e isso é levado em consideração também para não judicializar ou judicializar” (ENTREVISTADO 17, 2018).

por exemplo, esse assunto de (...) é um que a gente está tentando conduzir de uma forma uniforme, pelo menos aqui a gente tem se reunido e dividido o material; e a gente tem um pouco esse combinado de que só vamos entrar com...algumas ações já foram propostas, umas 30 ações, todas sendo julgadas improcedentes. Então a gente seguiu um pouco e falou vamos tentar mudar a estratégia que essa estratégia não está dando certo, a gente precisa talvez de mais provas técnicas, estamos pensando pra realmente tentar ter uma jurisprudência produtiva, estamos pensando nisso sim.

A insuficiência ou deficiência do trabalho de monitoramento institucional da jurisprudência e desenvolvimento de uma atuação a partir de tal fator também apareceu sob a perspectiva da sua extensão, aos Tribunais Superiores. Nesse sentido:

Eu acho que ainda é pequena a atuação do MP em Brasília, nos Tribunais Superiores. A gente sabe que os grandes escritórios de advocacia todos têm uma filial lá ou um parceiro em Brasília. O nosso, eu acho que ainda falha nisso de você ter Promotores, Procuradores acompanhando julgamentos lá na Corte. Vai ter julgamento no STJ, levar lá o memorial, como os escritórios fazem, leva o memorial, vai lá, conversa com o Ministro. Acho que falta um pouco a gente fazer esse acompanhamento, que não tem, não é muito forte isso (ENTREVISTADO 14, 2018).

Ou seja, os dados coletados sugerem a existência de uma preocupação, ainda que normativa, de se acompanhar, divulgar resultados e posicionamentos jurisprudenciais internamente, de armazená-los em um banco de dados, a fim de que haja conhecimento e consulta pelos órgãos de execução. Contudo, é possível que, em razão da independência funcional ou da inexistência de mecanismos organizacionais suficientes a fornecer incentivos, os membros do Parquet Paulista deixem de elaborar, de forma organizada e coesa, uma estratégia macro para que determinado posicionamento seja endossado ou superado pelos Tribunais, preponderando eventual concepção individual sobre a relevância atribuída para a sua atuação e o posicionamento do Poder Judiciário a respeito de um tema, para que a tese seja elaborada, em potencial prejuízo a uma atuação estratégica.

#### **4.7.7. ORGANIZAÇÃO E ALIMENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES POR ÓRGÃOS INTERNOS**

O Ministério Público de São Paulo também se relaciona<sup>417</sup> institucionalmente com os seus membros e organiza as suas atividades por meio da designação de determinadas tarefas a órgãos internos, incumbidos de aprimorar as atividades desenvolvidas pelos órgãos

---

<sup>417</sup> Camargo aponta a carência de órgãos de planejamento institucional e de levantamento e análise qualitativa de dados como deficiência estrutural do Parquet (ALMEIDA, 2016, p. 19).

de execução, de fornecer apoio e subsídios técnicos aos Promotores e Procuradores de Justiça, bem como de organizar a interlocução ou a atuação integrada entre os membros para a consecução de resultados.

A esse respeito, o Centro de Apoio Operacional de Tutela Coletiva (CAO) foi o órgão que mais recebeu destaque ao longo da pesquisa<sup>418</sup> por se relacionar com a ideia de articulação, formação de uma política institucional, integração e coordenação de membros, inclusive por meio de subsídios técnicos à formulação das teses e execução das atividades-

---

<sup>418</sup> Foram identificados outros órgãos, com menor destaque, com funções relacionadas à organização e integração dos membros, e possível direcionamento de atuação. Como exemplo, tem-se o Conselho de estudos e políticas institucionais (CONEPI). Trata-se de órgão consultivo da Procuradoria-Geral de Justiça, criado por meio do **Ato Normativo 746/2012-PGJ** (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 746/2012-PGJ-CPJ. Cria o CONSELHO DE ESTUDOS E POLÍTICAS INSTITUCIONAIS (CONEPI), órgão consultivo da Procuradoria-Geral de Justiça, e regulamenta seu funcionamento. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 5 out. 2012. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/746.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/746.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017) e regulado pelo **Ato Normativo 767/2013-PGJ** (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 767/2013-PGJ. Disciplina a organização, o funcionamento e as atribuições dos membros do Conselho de Estudos e Políticas Institucionais (CONEPI), criado pelo Ato Normativo nº 746/2012-PGJ, de 5 de outubro de 2012. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 5 abr. 2013. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/746.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/746.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017), em razão (i) da necessidade de criação de mecanismos de interlocução entre os órgãos de execução e da Administração superior e de programas que demandem a atuação diferenciada e integrada dos órgãos de execução; (ii) do propósito de instituir mecanismo de coleta de informações e de consulta dos órgãos de execução de primeira instância para “*ampliar a possibilidade de oferta de subsídios aos processos decisórios*” da Administração Superior. As funções assinaladas ao CONEPI são da seguinte forma dispostas pelo Ato Normativo: Art. 1º: I – avaliação dos processos decisórios de temas institucionais, contribuindo na eleição de prioridades e na construção do plano de metas institucionais; II – articulação, no âmbito regional, da execução de políticas diferenciadas de atuação; III – participação na formulação da política de modernização administrativa e funcional da Instituição; IV - discussão de temas de relevante caráter institucional; V – apresentação de sugestões ao Procurador-Geral de Justiça para: a) o aprimoramento da política de divisão de atribuições, observando, entre outros critérios, a padronização e as peculiaridades regionais; b) a adoção de medidas para ampliação da eficiência das atividades do Ministério Público; c) o encaminhamento de propostas para apreciação do Órgão Especial do Colégio de Procuradores em matérias de sua competência; d) a adoção de medidas relativas à matéria, direito, ou questão de estrito interesse do Ministério Público que demandem emergente apreciação dos demais Órgãos de Administração Superior. Ainda, partindo da premissa em torno da complexidade das demandas que chegam ao Ministério Público, assim como da necessidade de “*fomentar uma atuação integrada da atividade-fim entre as diversas áreas de atuação do Ministério Público, a fim de alcançar o desejado grau de racionalização no cumprimento de suas funções institucionais*”, o **Ato Normativo 962/16-PGJ** promove uma reorganização interna de órgãos atrelados à Procuradoria-Geral de Justiça, ao criar as Subprocuradorias-Gerais de Justiça de Políticas Administrativas e Institucionais, de Justiça Jurídica e Competência Originária, Políticas Criminais e Institucionais e de Planejamento Institucional, para substituição e auxílio da Procuradoria-Geral de Justiça, que, em termos fluidos, possuem competência para a promoção da integração entre os órgãos do Parquet (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 962/2016-PGJ. Reorganiza as Subprocuradorias-Gerais de Justiça, extingue a Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Externas e a Chefia de Gabinete, cria as Secretarias Executiva, Administrativa e de Integração de Gabinete e dá outras providências. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 27 abr. 2016. Seção 1. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Secretaria\\_integracao/Atos\\_Normativos/ato%209622016%20%20Reorganiza%20as%20Subprocuradorias%20e%20cria%20as%20Secretarias.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Secretaria_integracao/Atos_Normativos/ato%209622016%20%20Reorganiza%20as%20Subprocuradorias%20e%20cria%20as%20Secretarias.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

fim do Ministério Público de São Paulo, a manutenção e formação de arquivos, a realização de estudos, pesquisas técnicas e o auxílio na condução e acompanhamento de casos e questões relevantes às teses.

O Ato Normativo 533/2008-PGJ comina aos Centros de Apoio<sup>419</sup> a qualidade de órgãos auxiliares, voltados ao aprimoramento do exercício das atividades-fim do Ministério Público de São Paulo, considerando o seu papel como indutores de novas práticas e como formuladores de uma política de atuação ministerial, assim como a necessidade do desenvolvimento de uma política para a atuação protetiva dos “interesses coletivos em sentido amplo”.

Diversas das atividades outorgadas ao CAO se relacionam com práticas que foram mencionadas pela pesquisa como passíveis de fomentar o exercício de uma atuação estratégica, nos termos da tipologia de Galanter, incluindo aquelas relativas à prática indutora de políticas e práticas institucionais planejadas, coordenadas e coesas em prol da tutela dos interesses sociais.

Vale mencionar, entre as **atividades indutoras** cabíveis ao CAO, aquelas relacionadas com o (i) o estímulo à integração, articulação e ao intercâmbio entre os órgãos de execução, inclusive para atuação simultânea ou conjunta; (ii) o fornecimento de informações técnico-jurídicas aos órgãos a ele vinculados para a dedução de teses e condução de procedimentos; (iii) “dar publicidade a entendimentos da Administração Superior acerca de matérias relacionadas às suas áreas de atuação”; (iv) propor alterações legislativas e a edição de normas técnicas, mantendo “permanente contato com o Poder Legislativo, inclusive acompanhando o trabalho das comissões técnicas encarregadas do exame de projeto de lei”; (v) manter contato e intercâmbio com entidades públicas ou privadas que se dediquem ao estudo ou à proteção dos bens, valores ou interesses, relacionados com as áreas de atuação; (vi) prestar auxílio na instrução de inquéritos civis ou em medidas processuais, desenvolver estudos e pesquisas; (vii) manter arquivo atualizado das petições iniciais das ações civis públicas e das Portarias instauradoras; (viii) desenvolver

---

<sup>419</sup> Nesse contexto, o referido Ato Normativo criou o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva, “abrangendo as Promotorias de Justiça com atuação na defesa de interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis” (art. 1º) e integrado por membros do Ministério Público designados pelo Procurador-Geral de Justiça (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 533/2008-PGJ. Modifica a organização dos Centros de Apoio Operacional que especifica, instituindo o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 29 abr. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL\\_img/ATOS/533.pdf](http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_img/ATOS/533.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

mecanismos que propiciem fluxo de informações destinado a instrumentalizar o Parquet na consecução dos planos e diretrizes institucionais.

Verifica-se, portanto, que o Ministério Público de São Paulo já manifestou o entendimento, ainda que em abstrato (normativo), de que as atividades que provocariam a indução da sua política institucional envolveriam a difusão de informações, o contato e a articulação entre os membros, com a sociedade civil e o Poder Público (incluindo o Poder Legislativo), o armazenamento de informações, a elaboração e o fornecimento de subsídios técnicos aos órgãos de execução.

Diversos dos Entrevistados mencionaram o CAO como órgão de orientação, pesquisa, fornecimento de modelos de peças, teses já apresentadas por outros membros, além da disseminação e integração interna de dados e informações que subsidiam a atuação funcional<sup>420</sup>, inclusive com estímulos para atuação na “linha de pensamento que foi construída institucionalmente”<sup>421</sup>.

De acordo com o ENTREVISTADO 13, 2018, o CAO auxiliaria na transmissão de informações e articulação interna para o desenvolvimento de uma atuação mais preventiva, e, inclusive, estimularia o desenvolvimento de uma atuação sobre determinada matéria por mais de uma Promotoria localizada no Estado de São Paulo. Além disso, relata:

É o Centro de Apoio, que aqui o Centro de Apoio nós fazemos um apoio aos Promotores de Justiça, a gente faz tanto a parte de matérias que estão surgindo, decisões recentes do Supremo, Superior Tribunal de Justiça recente. As decisões que vão surgindo, nós vamos coletando e repassando aos colegas automaticamente. Quando surge algum caso que alguém nos comunica e a gente vê que vai dar repercussão, a gente já passa na rede para os Promotores que atuam na área. Pessoal da Infância faz isso, pessoal do Patrimônio faz isso, pessoal da Saúde faz isso.

Em contrapartida, foram identificadas ressalvas sobre os limites e o alcance da atuação do CAO para o direcionamento e a coordenação dos seus membros, no que diz respeito à fixação de teses (impassíveis de serem vinculantes<sup>422</sup> ou de terem relevância

<sup>420</sup> ENTREVISTADO 07, 2018, ENTREVISTADO 10, 2018 e ENTREVISTADO 04, 2018. Falando sobre mecanismos internos de integração entre unidades do Ministério Público de São Paulo: ENTREVISTADO 11, 2018 e ENTREVISTADO 01, 2018.

<sup>421</sup> O ENTREVISTADO 11, 2018, a esse respeito, ressalta que “(...) o Centro de Apoio serve pra ajudar o Promotor a atuar na linha de pensamento que foi construída institucionalmente, não é que foi posta, isso foi construído”. O ENTREVISTADO 09, 2018, que ressalva a independência dos membros para a atuação, dizendo ainda que “em regra a gente segue uma padronização de atuação”, ENTREVISTADO 16, 2018 e ENTREVISTADO 15, 2018, para quem os estímulos normalmente são seguidos.

<sup>422</sup> O ENTREVISTADO 13, 2018, aponta que não haveria legitimidade do CAO no desenvolvimento de teses, “porque isso aí tem que ser pela maioria dos Promotores”. Dessa forma, a eventual fixação de entendimentos

reconhecida pelos membros, por culturalmente não se atribuir relevância ao posicionamento adotado por outros membros da instituição<sup>423</sup> ou mesmo de se ter tempo para o estabelecimento de debates e entendimentos com o CAO, diante do volume de trabalho submetido aos Promotores<sup>424</sup>), ou aos papéis de articulação do pensamento do Ministério Público de irradiação de políticas institucionais:

Um CAO desde 88 ele não tem mais atribuição de execução, até 88 ele tinha e poderia entrar com ações no Estado inteiro, Meio Ambiente, etc. A partir de lá não tem então ele é um centro que deveria ser o centro articulador do pensamento do MP na área, como foi durante muito tempo, (...). A partir de determinado momento esses centros de apoio foram meio que dizimados, então você tinha o Centro de Apoio Operacional do Meio-Ambiente, do Consumidor, cada um com seu coordenador que eram

---

se daria “caso a caso e pela maioria”, sem que esse posicionamento vincule o Promotor de Justiça. “(...) ainda hoje nós temos um órgão chamado Centro de Apoio, que municia do Promotores com informações técnicas, informações jurídicas, coleta material na jurisprudência. (...) Mas antes desse avanço tecnológico, tinha esse Centro de Apoio que nos fornecia peças, para dar um auxílio ao Promotor, a gente trocava ideias com esse setor para saber se era o caso de atuação do MP, em que medida deveria ser essa atuação, qual a dimensão desse trabalho. (...) O Órgão que a gente chama de Centro de Apoio se encuba exatamente dessa tarefa, de colher material técnico, jurídico, para dar orientação para os colegas. Mas não é um papel assim passivo, ele é um papel também de atuação, ele identifica problemas no Estado e sinaliza os colegas existe problema e que ele tem um entendimento imaterial naquele sentido. Só que esse entendimento do Centro de Apoio não é vinculante também, é simplesmente para fornecer um conforto ao Promotor para ter todas as informações possíveis e ele deliberar. Essa é uma linha de trabalho do MP” (ENTREVISTADO 12, 2018). “O Centro de Apoio também tem vários técnicos, então às vezes o Centro de Apoio fazia um bom estudo, terminou de fazer um estudo de um assunto que é super difícil, que tem anos sendo discutido, que é de valoração de dano ambiental. Ficou aí uma comissão com alguns Promotores e, basicamente, os técnicos anos discutindo, agora saiu um manual. Então tem essas formas, mas de novo nada disso é obrigatório, nada é vinculante. Se o Promotor não seguir acontece alguma coisa? Não, ele fica como material, como sugestão; quem tem a consciência de que num trabalho uniforme é legal, vai usar e a maioria eu acho que tem. Mas quem não quiser seguir não vai acontecer nada” (ENTREVISTADO 03, 2018). O ENTREVISTADO 17, 2018 entende que a participação seria mais para produção de material e “eventualmente organizar algum tipo de reunião”, mas ressalva que não existiria uma “coordenação institucional” ou a tentativa de implementação de determinada tese, em regra funcionando mais de forma reativa. O ENTREVISTADO 06, 2018 destaca a ausência de vinculatividade.

<sup>423</sup> “Nós temos um Centro de Apoio institucional de todas as áreas: Criminal, Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, Improbidade e tal, que são órgãos de assessoramento do Procurador Geral. Então esses Centros de Apoio são de apoio aos Promotores. Então muitas vezes lá você vai encontrar modelos de petição inicial, lá você pode conversar com um assessor do Procurador Geral que está no Centro de Apoio que a gente chama de CAO - Centro de Apoio Operacional. A ideia é essa, quem vai pro Centro de Apoio é quem tem experiência na área. Então seria “oh, estou com um caso assim, o que você acha?”, “já passei por isso, faça assim, faça assado”. Então esses Centros de Apoio servem para dar esse tipo de apoio, para dar modelo, até mesmo estudar um caso ou não, para te auxiliar a definir uma estratégia. Mas não é comum, a gente volta no comecinho, não é comum a gente ficar ouvindo muita gente. Você pega, você recebe lá, você estabelece a prioridade da sua Promotoria. [Ananda] Então é caso por caso trabalhar (...) [Entrevistado 14] É, é” (ENTREVISTADO 14, 2018).

<sup>424</sup> Outra limitação destacada à realização de reuniões ou discussão de ideias com o Centro de Apoio é o volume de trabalho do qual alguns Promotores estão dotados, especialmente aqueles que não ocupam cargos especializados. Assim, o ENTREVISTADO 14, 2018 relata que: “no interior às vezes não dá tempo de fazer isso (...) tem um volume de trabalho monstruoso (...) então meio que vai chegando e ela vai fazendo, porque não dá para escolher, agora vou parar para ver qual vai ser minha estratégia (...)ela não tem condição de vir para São Paulo reunir com alguém”.

pessoas respeitáveis e eles juntaram tudo no Centro de Apoio Cível e lá tem sub áreas e quem está lá são meninos que ainda não tem aquela maturidade, entendeu? Não consegue imprimir ainda uma posição, ninguém mais quer vir pro Centro de Apoio, os grandes nome do MP ninguém vai porque é um lugar que você fica lá praticamente sem fazer nada, passando modelo que isso tem, mas não é a ideia do Centro, era pra ser um polo irradiador de política pública, era isso, o Centro faria congresso, eventos, traria discussão naquela área. Hoje é um mero passador de informações se você tá precisando de uma ação para arrumar um hospital e ele tem vários modelos e manda, é pouco, mas a partir do momento que foi começo dos anos 2000 com o dr. Drella que fez isso, ele acabou com os Centros e ele unificou no Centro Cível ele perdeu completamente o sentido (ENTREVISTADO 02, 2018).

#### 4.7.8. COMISSÕES

Outra forma identificada ao longo da pesquisa por meio da qual o Ministério Público de São Paulo pode se municiar de informações, elaborar teses e as disseminar para os seus membros, é a formação de comissões especializadas, que se prestam à elaboração de estudos<sup>425</sup>, à discussão e à formulação de teses de entendimentos, além da adoção de medidas para a organização e outras relacionadas com as atividades da instituição<sup>426</sup>, as quais, por

---

<sup>425</sup> Ainda sobre o Código Florestal e a adoção de medidas institucionais para a orientação e o fornecimento de subsídios aos membros do Ministério Público de São Paulo, o ENTREVISTADO 12, 2018, revelou que “Existem alguns temas que afloram de uma hora para outra e geram, primeiro, uma análise, um estudo por parte do MP, depois uma deliberação de como agir naqueles casos (...) Por exemplo, o Código Florestal é uma lei de 2012, quando ele estava ainda em gestação, em discussão no Congresso, havia uma preocupação de que o que era sinalizado é que haveria um certo retrocesso ambiental na proteção do meio ambiente como um todo. Aí os Promotores se mobilizaram, muitos foram no Congresso, fizeram contato com partidos, com políticos, para abrandar essa forma como viria o próprio Código Florestal. Ele veio ao mundo, foi sancionado, muitas regras lá contidas foram tidas pelos membros do MP como inconstitucionais, então nesse assunto, nesse caso, não tem como articular com empresário do agronegócio que é inconstitucional, ele simplesmente vai cumprir aquilo que está na lei, que o favorecia e que o favorece. Então nesses casos houve uma atividade, primeiro um estudo sobre isso, nós temos até congresso de Meio Ambiente, de Urbanismo, uma vez por ano. Então foi deliberado: é inconstitucional, alguns dispositivos são inconstitucionais então a gente precisa tomar uma medida, a medida tem que ser judicial”.

<sup>426</sup> BOLETIM DO CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO – 01/2014. Criação de Comissão de Revisão de Súmulas e de Estudos para a Racionalização das Atividades Revisoras de Arquivamento de Inquérito Civil. A prioridade da Comissão é realizar ampla revisão das súmulas existentes, assim como propor a edição de outras, com o objetivo de fixar diretrizes interpretativas do Conselho Superior acerca de aspectos inerentes ao Ato 484/06-CPJ, que regulamenta as investigações a cargo do Ministério Público na esfera civil. A Comissão, integrada pelos Conselheiros Martha de Toledo Machado, Sérgio Neves Coelho e Motauri Ciocchetti de Souza, abrirá ampla consulta à classe, convocando-a a participar do processo, pois tal interação é fundamental para que novos instrumentos de racionalização dos serviços Institucionais possam ser construídos. A pauta dos trabalhos da Comissão será divulgada em breve, sendo certo, no entanto, que o relatório final deverá ser apresentado ao CSMP até o dia 28 de abril de 2014 - Criação de Comissão de Movimentação na Carreira e de Projeto de Merecimento. - Criação de Comissão para a Atualização do Regimento Interno. Criação de Comissão de Defesa de Prerrogativas Institucionais. Conselho aprova proposta para sua participação no processo de nomenclaturação de cargos na Carreira. - Aprovada proposição para que o Conselho Superior passe a participar das reuniões do CONEPI. Conselho aprova, por unanimidade, a manutenção do critério da manifestação de interesse para o provimento de cargos por promoção e remoção. Conselho delibera ouvir previamente Colegas cujas prorrogações de afastamento da Carreira foram solicitadas

sua natureza (uniformizar, orientar, difundir teses), poderiam ser vistas como medidas tendencialmente estratégicas. O ENTREVISTADO 03, 2018, ilustra o emprego desse meio<sup>427</sup>.

#### 4.7.9. CORREGEDORIA

Ao longo da pesquisa identificou-se a Corregedoria como mais um possível meio indutor de uma política institucional e de direcionamento dos membros do Parquet Paulista para atuação em determinado sentido, podendo, em tese, provocar impactos no desenvolvimento de uma atuação estratégica.

A Corregedoria é dotada das funções de orientação e de fiscalização dos membros<sup>428</sup>.

Foram identificadas diversas normas sobre os critérios que orientariam as atividades da Corregedoria e a avaliação/orientação dos membros do Ministério Público de São Paulo, as quais, em tese, deveriam residir especialmente na aferição da qualidade dos trabalhos, em

---

no início do corrente ano. Conselho deflagra consulta à classe para o processo de revisão das Súmulas ((BOLETINS CSMP. **Boletim nº 01/2014**. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/Reunioes/BOLETIM%20DO%20CSMP%2001.2014.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/Reunioes/BOLETIM%20DO%20CSMP%2001.2014.pdf). Acesso em: 28 abr. 2018).

<sup>427</sup> “Agora tem surgido iniciativas novas, nesse momento, por exemplo, tem uma comissão para discutir a questão do novo código florestal agora pós-decisão do Supremo, já saiu decisão do Supremo então como a gente vai interpretar isso agora? Partiu, não é comum, não acontecia no passado, mas partiu do Conselho Superior do MP criar essa comissão com vários promotores, então tem procuradores e promotores trabalhando e tem surgido teses e enunciados, isso é uma novidade, mas é um novo caminho, isso pode acontecer” (ENTREVISTADO 03, 2018)

<sup>428</sup> A função de orientação é definida como sendo de caráter pedagógico, geral ou individual e exercida para a regularidade e o aperfeiçoamento dos serviços do Ministério Público, “evitando o erro, a omissão ou o abuso, bem assim, quando suficiente a recomendação ou a observação, evitar a punição ou a reincidência”, “preservando suas prerrogativas (garantias institucionais) e garantindo a independência funcional de seus Membros (garantias funcionais)” (BRASIL, Corregedoria-Geral do Ministério Público. Ato Normativo nº 01/13-CGMP. Disciplina a realização das inspeções e o envio do relatório a que se refere a Resolução nº 67/2011-CNMP, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Resolução nº 97/2013-CNMP, no que tange a periodicidade de comparecimento nas unidades do sistema socioeducativo em regime de internação e semiliberdade. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 23 jul. 2013. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/001-Ncgmp%202013.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/001-Ncgmp%202013.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). A orientação de caráter geral pode ser realizada, em conformidade com a norma, por meio da expedição de recomendações sem caráter vinculativo (artigo 42, inciso IX, da LC nº 734/93) ou de instruções veiculadas por atos normativos (artigo 233, da LC nº 734/93), avisos ou atos. Já a orientação individual é realizada por recomendações ou observações de caráter reservado e com previsão de anotação nos assentamentos dos Promotores de Justiça (artigo 229, da LC nº 734/93), podendo tornar-se, se protraída no tempo, um acompanhamento. Ambas devem ter como nota primordial a forma preventiva. São previstas também “visitas de orientação ao Promotor de Justiça, com análise das pastas e peças colecionadas nos arquivos da Promotoria de Justiça”, além da determinação de encaminhamento mensal das peças elaboradas e de relatórios dos procedimentos das áreas de difusos e coletivos, com a coleta de dados da organização e do funcionamento da Promotoria, “com encaminhamento aos demais órgãos da Administração do Ministério Público das principais dificuldades ou carências da Promotoria de Justiça”.

detrimento da quantidade<sup>429</sup> – incluindo a não aferição apenas do cumprimento de prazos processuais, sob pena de “forçar o membro a se enclausurar em seu gabinete gerando desilusão institucional, desestímulo e perda de criatividade”<sup>430</sup>-, o emprego de ferramentas extrajudiciais e não apenas a avaliação conforme a judicialização de conflitos<sup>431</sup>, a resolução de conflitos de forma acompanhada e eficiente<sup>432</sup>, maior transparência e controle social e, por fim, a eficácia social da atuação<sup>433</sup>.

Considerando os referidos critérios, caso as atividades da Corregedoria tenham impactos sobre o direcionamento das atividades dos membros paulistas<sup>434</sup>, seria possível cogitar a influência para o desenvolvimento de atividades com conotação estratégica, especialmente pensando-se na viabilidade de que uma atuação não mecânica ou limitada ao cumprimento de prazos seja desenvolvida e na aceitação institucional para que se eleja a via adequada para a resolução dos conflitos.

Nesse sentido, além do controle e da fiscalização de atividades, segundo os referidos parâmetros, houve normas que destacaram o papel de indução institucional e garantia da unidade institucional da Corregedoria<sup>435</sup>, sugerindo o potencial influenciador do órgão nas práticas institucionais e de condução de casos pelos órgãos de execução. Alguns Entrevistados também indicaram a potencial influência do caráter de recomendação ou

---

<sup>429</sup> A **Recomendação 54/2017 CNMP**, que estabelece diretrizes para a denominada “atuação resolutiva” do Ministério Público, estabelece, entre os mecanismos passíveis de serem empregados para a efetivação do referido modelo, o uso de *critérios de qualidade* para avaliação da sua implementação, inclusive para o emprego no histórico funcional.

<sup>430</sup> Carta de Brasília, 2016.

<sup>431</sup> Carta de Brasília, 2016: Quer priorizar o modelo de ministério Público de atuação extrajudicial.

<sup>432</sup> Carta de Brasília, 2016: Necessidade de aperfeiçoamento das ferramentas de controle e estratégias de atuação para as demandas em tramitação no judiciário para o alcance de resultados que garantam a duração razoável.

<sup>433</sup> Carta de Brasília, 2016. A Carta, inclusive, menciona a eficácia social da atuação do Ministério, com a avaliação, pela Corregedoria, a partir da oitiva em audiência pública dos cidadãos interessados e da sociedade organizada.

<sup>434</sup> De acordo com a pesquisa realizada pelo CONECTAS, o estágio probatório seria a fase mais frágil em termos de garantia da independência funcional dos membros do Parquet, diante da autonomia relativa do membro e o fato dele se sentir “muito mais vulnerável às pressões institucionais, especialmente, aquelas promovidas pela Corregedoria (...) a Corregedoria do Ministério Público acaba acumulando a função correicional, com forte viés punitivista, constituindo-se assim como um mecanismo da doutrinação institucional dos promotores em estágio probatório (...)” (CONNECTAS. **Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>. Acesso em: 30 nov. 2017, p. 30). Camargo destaca, em contrapartida, em literatura anterior à recomendação em tela, que uma deficiência estrutural do Parquet seria a inaplicabilidade de mecanismos de avaliação de desempenho, de resultados obtidos ou de providências adotadas (ALMEIDA, 2016, p. 9).

<sup>435</sup> Carta de Brasília, 2016: “avaliação, orientação e fiscalização” são tidos como relevantes para que os órgãos de execução atuem de maneira qualificada. Corregedorias são de controle, indução da efetividade e garantia da unidade institucional.

orientação da Corregedoria para os membros paulistas, na linha do que seria o “pensamento institucional” (ou do Corregedor), para a execução das suas atividades<sup>436</sup>.

#### 4.7.10.1. GRUPOS DE ATUAÇÃO ESPECIAL

Segundo os dados coletados, um dos mecanismos pelos quais seria possível o desenvolvimento de uma atuação macro, coordenada, coesa, unitária, especializada, racionalizada, regionalizada, planejada e voltada à consecução de determinadas finalidades, seriam os grupos ou programas de atuação coordenada e integrada entre os membros do Parquet Paulista.

---

<sup>436</sup> “Influencia, mas também a Corregedoria não é um papel punitivo, é um papel de orientação, não punitivo porque se eu disser que isso é o meu convencimento jurídico e tiver muito bem fundamentado, o que a Corregedoria poderá fazer? esse é jeito de eu pensar, o Tribunal que acolha ou não meu parecer. [Ananda] Mas a Corregedoria tem esse papel de orientar também com relação a atuação? [Entrevistado 11] Também, com certeza sim. (...) a Corregedoria e o Centro de Apoio servem pra ajudar o Promotor a atuar na linha de pensamento que foi construída institucionalmente, não é que foi posta, isso foi construído” (ENTREVISTADO 11, 2018). “(...) Atualmente teve 1/3 dos Procuradores de Justiça em razão de medida do Conselho Nacional do MP os Procuradores foram correicionados, porque antigamente eram só os Promotores de Justiça (...), que eu saiba esse 1/3 que foi sorteado para ser correicionado teve problema nenhum em relação a qualidade do trabalho. A Corregedoria apresenta orientações ao colega, claro que ela atua de uma forma mais vamos dizer ríspida quando existe infringência de alguma falta descrita na Lei Orgânica, tanto Lei Orgânica Federal como a Lei Orgânica Estadual. Mas em relação a atuação tem orientações, recomendações, apenas isso. um Entrevistado indicou a Corregedoria como meio de direcionamento das atividades dos membros do Ministério Público, destacando que a linha de atuação dos membros que “ainda não estão vitaliciados, quem define a linha é a Corregedoria” (ENTREVISTADO 10, 2018) “Total porque mormente nos mais novos, nos substitutos que estão ainda sob orientação direta da Corregedoria. A Corregedoria pode formar ou deformar, certo? E depende muito do Corregedor, da visão que ele tem de mundo, da visão que ele tem do MP, ele pode formar ou deformar. Então, por exemplo, um corregedor que imagine seja muito importante prender o pequeno traficante, ele vai obrigar aos Promotores que estão sob sua tutela direta que são os substitutos não vitaliciados a processarem todos aqueles coitados que são pegos pela PM com 3g de maconha como traficantes, isso é um horror. E você não tem nenhuma normativa que passe da pessoa do Corregedor, depende do Corregedor, da política que o Corregedor trava ali, então o Corregedor é o órgão, na minha visão, extremamente importante do MP porque ele pode formar gerações de Promotores” (ENTREVISTADO 02, 2018). O ENTREVISTADO 05, 2018 também destaca o impacto que a atuação da Corregedoria pode ter na atuação dos membros. O Entrevistado aponta que, muito embora atualmente conte com o apoio do seu Corregedor para a adoção das medidas que julga pertinentes, “pode ser que ano que vem tenha outro Corregedor que pense de outro modo e aja de outra forma”. Nesse ponto, o Entrevistado ressalta que essa forma de atuação está novamente atrelada à “questão da pessoa”, para o que atribui conotação negativa. A questão também foi abordada pelo ENTREVISTADO 04, 2018 e ENTREVISTADO 12, 2018, ao debater os impactos de eventuais orientações institucionais para a atuação dos membros na tutela de direitos coletivos. Nesse sentido, destaca-se a realização de visitas frequentes para orientação dos membros e verificação de eventuais questões irregulares “se tem processo demorando, (...), se a atuação dele é adequada ou não. (...) Se ele simplesmente lança parecer só pró forma ou se ele se aprofunda na discussão da causa”. Da mesma forma, o ENTREVISTADO 14, 2018 aponta determinadas providências que denotam a relação entre o Corregedor e a atuação dos membros, no sentido do envio de material produzido pelo Promotor para análise do Corregedor. Os outros entrevistados ou não suscitaram a corregedoria nos seus relatos (considerando que não fazia parte específica do roteiro de entrevistas), relatando a percepção de ausência de impactos provocados na dedução das teses ou da estratégia de atuação do caso. O ENTREVISTADO 03, 2018 ressalta que “não vai acontecer nada se não seguir”. ENTREVISTADO 08, 2018: “não, em hipótese alguma”, ENTREVISTADO 07, 2018 :quando a questão sob enfoque é vista do ponto de vista da independência, a Corregedoria vai interferir quando você descumpra um mandamento legal (...)”.

O emprego desses mecanismos tenderia a viabilizar uma atuação tópica em casos complexos, de grande repercussão ou que demandariam esforços concentrados, bem como a superar eventuais dificuldades em casos que transcendam a esfera de atribuições de mais de uma Promotoria de Justiça<sup>437</sup>.

A partir da especialização e coordenação das atividades, haveria ainda tendência a se desenvolver serviços com maior eficiência, permitindo a atuação diferenciada, seletiva e racionalizada dos membros<sup>438</sup>. Se retiraria, ainda, a possível carga demasiada colocada na pessoa do Promotor de justiça (personalização da atividade), em detrimento da instituição Ministério Público de São Paulo<sup>439</sup>. O ENTREVISTADO 09, 2018, por sua vez, destaca a relevância dos grupos como forma de estabelecimento de diálogo entre Promotorias que apresentam interfaces de atuação, mas que acabariam não sendo próximas.

A primeira ferramenta identificada pela pesquisa que pressupõe o estabelecimento de uma atuação conjunta de membros do Ministério Público de São Paulo é a dos denominados **Grupos de Atuação Especial**.

Foram identificados grupos de atuação na área criminal<sup>440</sup> e, no âmbito da tutela coletiva de São Paulo, identificou-se a regulamentação da atuação cooperada e integrada

---

<sup>437</sup> O estímulo à atuação integrada entre os membros do Ministério Público, entre primeira e segunda instâncias e entre órgãos de execução, é identificado também na doutrina do Ministério Público que sustenta a reorganização administrativa e funcional do Parquet, denominada regionalização. Como se destacou no capítulo 4.6, para tal doutrina, seria desejável o desenvolvimento de uma atuação coordenada e integrada entre os membros da região, com o compartilhamento de experiências e informações, para a execução do planejamento-estratégico institucional, em atendimento ao princípio da unidade. Tais medidas otimizariam os resultados alcançados e valorizariam a unidade do Ministério Público, além de estimular o envolvimento do membro na execução da tutela coletiva. Nesse sentido, concluem Berclaz e Moura: “Com a regionalização, o desenvolvimento deste trabalho em grupo, além de permitir maior uniformidade da ação ministerial e promover a aproximação e edificação de valores solidários entre os seus membros, traz a inexorável vantagem de potencializar e maximizar a excelência dos efeitos obtidos pela instituição, isto é, maior alcance e melhor resultado com menos esforço e menos despesas. Isto porque ela não só favorece a prioridade da atuação extrajudicial na defesa da tutela coletiva como, sobretudo, permite a criação de um arejado ambiente institucional amplamente favorável à troca de informações e à estruturação de novos canais democráticos para discussão, deliberação e planejamento das ações ministeriais passíveis de serem implementadas, respeitando-se os distintos recortes da realidade social” (BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 249 e 258).

<sup>438</sup> Nesse sentido, JATAHY sustenta a possibilidade de formação de Grupos e Forças-Tarefa entre os membros do Ministério Público: “(...) a criação de Grupos e Forças-Tarefa de Promotores/Procuradores para, respeitado o Princípio do Promotor Natural, terem atuação tópica e objetiva em casos de repercussão ou que demandem esforço concentrado da Instituição também deve ser implantada, já que a complexidade da atuação criminosas ou lesiva aos interesses tutelados pelo Parquet cada vez mais se aperfeiçoa, demandando constante atualização da Instituição. O Promotor não é uma ilha isolada e a atuação ministerial deve ser despersonalizada, tanto para atender aos interesses da sociedade quanto para resguardar a integridade do agente político” (JATAHY, 2016, p. 52).

<sup>439</sup> Ibid., p.52

<sup>440</sup> GAECO - Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado: “criado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em 1995, tem como função a prevenção e a repressão das atividades de organizações criminosas no Estado, devendo officiar nas representações, inquéritos policiais, procedimentos investigatórios de natureza criminal, peças de informação e ações penais, mediante atuação integrada com o Promotor de

entre a Procuradoria-Geral de Justiça, as Promotorias de Justiça do Patrimônio Público, o Projeto Especial de Tutela Coletiva, o Grupo Especial de Especial de Atuação no Combate ao Crime Organizado (GAECO) e o Grupo de Atuação Especial de Repressão à formação de Cartel e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos (GEDEC)<sup>441</sup>.

---

Justiça Natural, e coordenando ações conjuntas com outras instituições. Atualmente, existem quatorze Núcleos de atuação, distribuídos em todas as regiões do Estado de São Paulo” (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.047/2017-PGJ. Reorganiza o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, revoga o Ato Normativo 549-PGJ-CPJ, de 27 de agosto de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 6 out. 2017. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/1047.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/1047.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018 e BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 656/2010-PGJ. Institui os Núcleos de Atuação Regionalizada do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 4 ago. 2010. Seção 1. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/gaecos/atos/Ato%20Normativo%20656.doc>>. Acesso em: 6 nov. 2017). GECEP: grupo de atuação especial para controle externo da atividade policial (Ato Normativo 650/2010-PGJ) (h BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 650/2010-PGJ-CPJ. Reorganiza o Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP), no âmbito das Promotorias de Justiça Criminais da Comarca da Capital, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 18 jun. 2010. Seção 1. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria\\_geral/Atos/Ato%20650-10%20-%20reorganiza%20GECEP.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geral/Atos/Ato%20650-10%20-%20reorganiza%20GECEP.doc)>. Acesso em: 6 nov. 2017). GAERPA – Grupo de atuação especial de repressão e prevenção aos crimes previstos na lei antitóxicos (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 299/2002-PGJ. Reinstítui, no âmbito das Promotorias de Justiça Criminal do Foro Central da Comarca da Capital, o Grupo de Atuação Especial de Repressão e Prevenção aos Crimes Previstos na Lei Antitóxicos (GAERPA), e dá providências correlatas. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 29 nov. 2002. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/299.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/299.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). GECAP – Grupo especial de combate aos crimes ambientais e de parcelamento irregular do solo (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 704//2011-PGJ. Institui o GRUPO ESPECIAL DE COMBATE AOS CRIMES AMBIENTAIS E DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO URBANO (GECAP) e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 28 jul. 2011. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/704.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/704.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). GEDEC – Grupo de atuação especial de repressão à formação de cartel, à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 554/2008-PGJ. Institui o GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE REPRESSÃO À FORMAÇÃO DE CARTEL E À LAVAGEM DE DINHEIRO E DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 8 out. 2008. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/554.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/554.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). GEVID: Grupo de atuação especial de enfrentamento à violência doméstica (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 736//2012-PGJ-CPJ. Cria o GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA -GEVID. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 17 maio 2012. Seção 1. Disponível em: < <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEVID/ATO%20NORMATIVO%20GEVID.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>441</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 897/2015-PGJ. Regulamenta a atuação cooperada e integrada entre a Procuradoria Geral de Justiça, as Promotorias de Justiça do Patrimônio Público, o Projeto Especial de Tutela Coletiva, o Grupo Especial de Atuação no Combate ao Crime Organizado (GAECO) e o Grupo de Atuação Especial de Repressão à formação de Cartel e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos (GEDEC). **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 15 maio 2015. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/897.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/897.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017. Considerando o escopo dessa pesquisa, não se aprofundará o exame normativo desses Grupos, considerando a

Estritamente na área dos direitos coletivos, foram identificados os seguintes Grupos de Atuação Especial:

- a) GAEMA – Grupo de atuação especial de defesa do meio ambiente e a rede de atuação protetiva do meio ambiente<sup>442</sup>. Atua por meio de núcleos *regionalizados* (a partir de bacias ou sub-bacias hidrográficas), compostos por Promotores de Justiça com atribuições na defesa do meio ambiente e designados pela Procuradoria Geral de Justiça<sup>443</sup>, para que, em conjunto com a Rede de Atuação Protetiva do Meio Ambiente (integrada “pelas Promotorias de Justiça com atribuições para a defesa do Meio Ambiente não abrangidas pelos núcleos já instituídos ou que venham a sê-lo”), atue na identificação, prevenção e repressão das atividades atreladas à degradação ambiental, conforme metas fixadas pela Procuradoria-Geral de Justiça, a partir do olhar regionalizado e do quanto disposto no Plano Geral de Atuação do Ministério Público<sup>444</sup>.
- b) GEDUC – Grupo de Atuação Especial de Educação. De acordo com o programa de atuação do GEDUC, o objetivo do grupo seria a “identificação, prevenção e repressão aos atos ou omissões capazes de corresponder à violação ou à ameaça

---

sua feição preponderantemente repressiva e punitiva. Em linhas gerais, o Ato Normativo 897/2015-PGJ aponta a necessidade de harmonização e otimização da eficiência e efetividade da atuação funcional, privilegiando-se o Promotor Natural, assim como do desenvolvimento de uma atuação “*conjugada, coordenada, seletiva, preventiva, repressiva e proativa no âmbito da tutela cível e penal do patrimônio público*”, assim como da “*racionalização, otimização e simplificação do serviço*”. Como ferramentas da atuação cooperada, previram-se o intercâmbio de informações (cuja necessidade de dinamização é declarada no Ato) e a divisão de tarefas, evitando-se “inútil duplicidade de diligências investigativas”, sendo que para a atuação integrada previu-se a constituição de equipes de trabalho entre os órgãos de execução e auxiliares, além da colaboração de outros órgãos, entidades ou instituições, assim como dos Centros de Apoio Operacional. Recomenda-se, ainda, a elaboração de “*pautas de atuação conjunta*” entre os órgãos, sobre o tema.

<sup>442</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 552/2008-PGJ. Institui o GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE (GAEMA) e a REDE DE ATUAÇÃO PROTETIVA DO MEIO AMBIENTE, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 4 set. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL\\_img/ATOS/552.pdf](http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_img/ATOS/552.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

<sup>443</sup> A esse respeito, a norma também dispõe que § 1º. A designação dos Promotores de Justiça será precedida de consulta aos órgãos de execução abrangidos na base territorial do respectivo núcleo. (*Redação dada pelo Ato (N) 933/2015 – PGJ, de 15/10/2015*)–§ 2º. As Promotorias de Justiça com atribuições para a defesa do meio ambiente providenciarão, por provocação da Procuradoria-Geral de Justiça, a indicação dos seus membros que poderão vir a ser designados para a atuação especializada, observada a área de atuação regionalizada. § 3º. Caberá à Procuradoria-Geral de Justiça, ciente da lista de inscritos, proceder às escolhas e designações dos integrantes do GAEMA para as correspondentes áreas de atuação, podendo a inscrição ser recusada em razão do interesse público. (*Redação dada pelo Ato (N) 933/2015 – PGJ, de 15/10/2015*)

<sup>444</sup> **Art. 5º.** Ao GAEMA competirá, dentre outras, as seguintes atribuições: **a)** oficial nas representações, inquéritos civis, procedimentos preparatórios de inquéritos civis para a defesa e proteção dos bens ambientais nos temas eleitos como prioritários, mediante atuação integrada com o Promotor de Justiça Natural; **b)** tomar compromissos de ajustamento de conduta nos procedimentos de sua alçada; **c)** promover as medidas judiciais cabentes e necessárias à defesa e proteção dos bens ambientais nos temas eleitos como prioritários; **d)** promover a efetiva mobilização das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente integrantes do núcleo regionalizado para a consecução da atuação integrada em relação a todos os temas regionais.

de lesão a interesses difusos relativos ao direito à educação, em especial aos princípios assegurados na Constituição Federal<sup>445</sup>”.

O exame das normas que regulamentam esses grupos permitiu identificar pontos de contato entre os vetores da sua atuação e elementos que servem como potenciais condicionantes de uma atuação estratégica do Parquet Paulista, na tutela dos interesses sociais:

- a) **Atuação Planejada:** houve indicação de que a atuação dos grupos seria amparada e tomaria com ponto de partida o quanto definido nos Planos Gerais de Atuação<sup>446</sup>, além do estabelecimento de projetos específicos de atuação<sup>447</sup>;
- b) **Participação da sociedade:** indicou-se a necessidade de que o planejamento fosse realizado a partir do contato com a sociedade, em vias variadas de acesso

---

<sup>445</sup> Grupo de Atuação Especial de Educação – GEDUC. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEDUC/PROGRAMA%20DE%20ATUAÇÃO%20GEDUC%202018%202020.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

<sup>446</sup> GEDUC. O Programa de Atuação do GEDUC destacou a necessidade de que a política educacional fosse desenvolvida de modo mais planejado, para que tenha sucesso no âmbito educacional. Segundo o Ato de constituição do GAEMA, “a atuação ministerial reclama a eleição de prioridades a ser desenvolvida em conformidade com o Plano Geral de Atuação e as diretrizes fixadas pela Procuradoria-Geral de Justiça e seus órgãos de apoio”.

<sup>447</sup> A pesquisa também identificou a correlação do GAEMA a *grupos de trabalho e projetos* com atuação voltada ao meio ambiente. Como exemplo, menciona-se o Projeto Florestar, abrangente do grupo estratégico de proteção florestal e programas como Programa de Diagnósticos e Integração de Entendimentos Técnico-Jurídicos; e o Programa de Cidadania Florestal (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 61//2012-PGJ. Institui o “Projeto Florestar”, no âmbito do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva, para desenvolvimento de estudos e sugestões acerca das alterações legislativas referentes à proteção florestal e da biodiversidade, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 29 nov. 2012. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL\\_IMG/ATOS/061-2012.pdf](http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_IMG/ATOS/061-2012.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). Já o denominado Grupo de Trabalho Estratégico de Águas, disciplinado pelo Ato 106/2014-PGJ, composto por membros indicados pelo Procurador-Geral de Justiça, indica o objetivo de “formar e uniformizar entendimentos, bem como propor estratégias de atuação a partir das premissas jurídicas e dos conteúdos, critérios e parâmetros técnicos fixados nas Políticas de Recursos Hídricos” (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 106/2014-PGJ. Cria Grupo de Trabalho Estratégico de Águas para discutir a Política de Recursos Hídricos no âmbito do Estado de São Paulo de modo a auxiliar a atuação dos Membros do Ministério Público a partir das premissas jurídicas e dos conteúdos, critérios e parâmetros fixados pelas Leis Federais nºs 9.433/1997 e 11.445/2007 e Lei Estadual Paulista nº 7.663/91. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 22 jul. 2014. Seção 1. Disponível em: [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/106-2014.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/106-2014.pdf)> Acesso em: 6 nov. 2017).

das questões coletivas ao grupo<sup>448</sup>, de modo que a atuação passe a ser aderente a essas necessidades<sup>449</sup>;

- c) **Eleição de Prioridades:** a atuação dos grupos ainda seria pautada pela necessidade de que, dentro do universo passível dos interesses sociais por eles tutelados, fossem eleitas prioridades e metas aos seus membros<sup>450</sup>. A fala do GEDUC é bastante ilustrativa nesse ponto, ao destacar a experiência segundo a qual seria inviável o desenvolvimento de uma tutela com qualidade a partir de uma atuação reativa e pautada na **obrigatoriedade** de atendimento de todas as demandas dirigidas à instituição<sup>451</sup>;
- d) **Trabalhos informados e preventivos:** houve destaque ao desenho da estratégia de atividades dos grupos a partir do monitoramento<sup>452</sup>, mapeamento,

---

<sup>448</sup> O Programa também traz dados sobre as possíveis vias de acesso das questões coletivas ao GEDUC, como a apresentação de reclamações individuais via e-mail, pessoalmente, por telefone ou através da Ouvidoria do Ministério Público, a identificação de matérias em visitas institucionais, em reuniões e a partir de notícias veiculadas pela imprensa, o encaminhamento de informações por organizações e entes da sociedade civil e do Poder Público, entre outros. A construção do Programa, por sua vez, teria contato com a participação de diversos atores e com diversas etapas. Um dos instrumentos utilizados foi o das escutas sociais, estabelecidas a partir do material disponibilizado por um Seminário realizado pelo CAO Cível e Tutela Coletiva, estabelecido com a participação de diversos membros atuantes na área da educação, para a coleta de “análises críticas e opiniões da comunidade escolar, da comunidade científica e da sociedade civil, de forma a possibilitar aos membros e servidores do Ministério Público o amplo entendimento das transformações previstas e planejamento de eventuais ações necessárias à garantia dos princípios e direitos constitucionais relacionados à essa etapa do ensino básico”.

<sup>449</sup> O GEDUC traz a previsão do estabelecimento de um planejamento participativo, contando com medidas como a reunião com o Poder Público e organizações da sociedade civil para identificar e definir temas prioritários de atuação. O Programa de Atuação do GEDUC também ressalta ter recebido percepções da comunidade, ao longo da realização dos programas de escutas sociais, sugestivas da necessidade de que o Ministério Público tenha “maior abertura à escuta da sociedade e que institucionalmente se organize e destine também seus recursos prioritariamente às demandas relacionadas aos direitos sociais”, da falta de estrutura do Ministério Público para a priorização do tema. Houve questionamento também a respeito da prioridade dada ao tema do direito à educação pelo próprio Ministério Público, diante da ausência de estruturas específicas e de apenas dois Promotores de Justiça atuando no GEDUC – Núcleo da Capital.

<sup>450</sup> Outra questão que é suscitada para a elaboração de um planejamento para a atuação do Grupo é a extensa gama de atividades desenvolvidas pelo GEDUC, de modo a permitir o desenvolvimento de ações “de modo planejado e articulado”. A atuação do GAEMA, segundo a norma que pauta a sua constituição, levaria em consideração “a necessidade de eleição de prioridades e metas que respeitem as peculiaridades locais e regionais, bem como o referido caráter transcendental da tutela ambiental”.

<sup>451</sup> GEDUC: Desse modo, este Programa de Atuação tem como um de seus principais objetivos a construção de uma estratégia de atuação, com eleições de prioridades a partir de planejamento participativo, tendo em vista a constatação — ao longo dos anos — da inviabilidade de atuação reativa e obrigatória às infundáveis demandas trazidas ao GEDUC – Capital. Com efeito, o enorme e crescente volume de trabalho do Grupo acaba por exigir esforços excepcionais de toda a equipe para aspectos formais de tramitação das representações e procedimentos investigativos, perdendo-se o horizonte da resolutividade. O programa de atuação objetiva também organizar e fortalecer interlocução permanente com os sujeitos que demandam as ações do Ministério Público, evitando-se relação clientelista e fomentando-se perspectiva participativa, emancipatória e democrática de cidadania. Nesse contexto, o programa prioriza iniciativas extrajudiciais e negociadas para assegurar o Direito à Educação.

<sup>452</sup> A atuação do GEDUC é instrumentalizada pela expedição de recomendações para explicitar normas de direito fundamental à educação ao Poder Público, pela celebração de TACs, pela promoção de inquérito civil

levantamento e divulgação de informações e estudos dos direitos tutelados<sup>453</sup>; Ainda se destacou, nesse contexto, a possibilidade de se desenvolver uma atuação **preventiva** para tal tutela;

- e) **Regionalização e atuação especializada:** destacou-se a necessidade da especialização do Ministério Público para a adequada defesa dos interesses objeto dos grupos<sup>454</sup>, assim como a sua atuação em rede ou dispersa ao longo

---

e de ação civil pública para a tutela dos interesses coletivos atinentes à educação, pela fiscalização dos sistemas estadual e municipal de ensino além da “identificação, prevenção e repressão aos atos ou omissões capazes de corresponder à violação do direito à educação” (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 700//2011-PGJ-CPJ. Altera as disposições do Ato Normativo nº 672/2010-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010, que instituiu o Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 31 maio 2011. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/700.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/700.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>453</sup> A elaboração do Planejamento do GEDUC seria permeada pelo aprofundamento conceitual e de conhecimento de questões da área educacional, assim como “do conhecimento das estruturas e engrenagens das burocracias responsáveis pelo planejamento e execução das políticas públicas educacionais”. A página do GAEMA no sítio eletrônico do Ministério Público também municia a atuação dos Promotores de Justiça com a previsão da realização de reuniões, palestras, estudos sobre os temas de sua atuação, a disponibilização de jurisprudência compilada sobre o assunto (PROGRAMA DE CIDADANIA FLORESTAL. São Paulo, 2018. Disponível em:

<[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/projeto\\_florestar/Florestar/Programa\\_Cidadania\\_Florestal](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/projeto_florestar/Florestar/Programa_Cidadania_Florestal)>. Acesso em: 28 abr. 2018). Em um dos Grupos de Trabalho relacionados ao GAEMA são elencadas as possíveis ferramentas a serem adotadas pelo Grupo de Trabalho para a consecução das suas finalidades o levantamento de legislação, doutrina e jurisprudência, a elaboração de material de apoio aos membros, a identificação de problemas relacionados à sua finalidade, a elaboração de protocolos de atuação, a análise e discussão de medidas propostas pelos Poderes públicos e mercado para a implementação de políticas e a reunião para desenvolvimento de trabalhos, a promoção de encontros temáticos, seminários, a propositura de cooperação técnica para equacionamento de questões específicas (Grupo de Trabalho Estratégico de Águas, disciplinado pelo Ato 106/2014-PGJ).

<sup>454</sup> Ato Normativo 672/2010-PGJ/CPJ, sobre o GEDUC: “a defesa judicial e extrajudicial do direito à educação exige a **especialização** do Ministério Público e a adequação de seus órgãos de execução”. Também, no Programa de Atuação do GEDUC (Grupo de Atuação Especial de Educação – GEDUC. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEDUC/PROGRAMA%20DE%20ATUAÇÃO%20GEDUC%202018%202020.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019. De acordo com a norma que regulamenta o GAEMA, “a especialização pode ser obtida a partir da constituição de rede de atuação integrada e núcleos regionais, sem importar a supressão definitiva dos órgãos de execução primários”.

do Estado de São Paulo<sup>455</sup>, levando-se em consideração, inclusive, as peculiaridades locais/regionais<sup>456</sup>;

- f) **Desenvolvimento de uma política global e do tratamento uniforme dos interesses coletivos tutelados**, inclusive considerando o caráter disperso dos interesses tutelados<sup>457</sup>: abrangendo medidas como a “definição de políticas globais de atuação, concentração de dados, tratamento uniforme da matéria e aproveitamento de experiências já empreendidas com resultados positivos<sup>458</sup>”;
- g) **Atuação coordenada e concentrada a partir da aproximação e unidade dos órgãos de execução, sem prejuízo do promotor natural<sup>459</sup>**: parte do

<sup>455</sup> O GEDUC é constituído por Núcleos instalados em Regiões Administrativas, integrados e por “Promotores de Justiça com atuação nas áreas de infância e juventude, direitos humanos e consumidor, designados pelo Procurador-Geral de Justiça, após consulta aos órgãos de execução abrangidos por sua atuação”, para atuação em rede. Seu Secretário-Executivo, por sua vez, é incumbido da articulação e do monitoramento das iniciativas realizadas no Estado, da intermediação e organização de uma atuação cooperada e conjunta entre os membros (com o objetivo de atingir uma atuação mais abrangente no Estado), com os Centros de Apoio e entre ambas as instâncias do Ministério Público. A atuação do GAEMA é prevista para ser realizada em todo o Estado de São Paulo, por meio da designação de núcleos de atuação regionalizados (a partir de bacias ou sub-bacias hidrográficas), compostos por Promotores de Justiça com atribuições na defesa do meio ambiente e designados pela Procuradoria Geral de Justiça, para que, em conjunto com a Rede de Atuação Protetiva do Meio Ambiente (integrada “pelas Promotorias de Justiça com atribuições para a defesa do Meio Ambiente não abrangidas pelos núcleos já instituídos ou que venham a sê-lo”), atue na identificação, prevenção e repressão das atividades atreladas à degradação ambiental, conforme metas fixadas pela Procuradoria-Geral de Justiça, a partir do olhar regionalizado e do quanto disposto no Plano Geral de Atuação do Ministério Público.

<sup>456</sup> GAEMA.

<sup>457</sup> De acordo com o Ato Normativo 672/2010-PGJ/CPJ, a criação do GEDUC seria recomendada, tendo-se em conta a distribuição, entre diversos órgãos de execução, das atribuições relacionadas com a educação e o ensino, o caráter difuso das aludidas questões. O Programa de Atuação do GEDUC destacou a necessidade de capacitação e formação de Promotores de Justiça que atuam em Comarcas com atribuições cumulativas para o melhor desempenho na tutela desse direito. Com relação ao GAEMA, tal forma de atuação, por sua vez, serviria, segundo a aludida norma, como meio de aprimoramento do exercício da atividade funcional, tomando-se em consideração “o caráter transcendental das questões ambientais, a identidade de hipóteses de atuação e a necessidade de atuação integrada, coordenada e concentrada”.

<sup>458</sup> Ato Normativo 672/2010-PGJ/CPJ, sobre a criação do GEDUC. Nesse sentido, o Programa esclarece que a elaboração do planejamento, a eleição de prioridades e a atuação do grupo é subsidiada pela análise dos procedimentos que tramitaram no Grupo ao longo de 6 anos, identificando-se as demandas, sujeitos, iniciativas, instrumentos estratégicos bem-sucedidos e resolutivos, e obstáculos para a sua atuação. O Programa do GEDUC lista a estratégia de atuação até então adotada pelo Ministério Público para a tutela do direito à educação, passando a listar a alteração estratégica adotada pelo Grupo, a partir do mapeamento e levantamento de informações<sup>458</sup>, assim como da análise do quanto realizado e de seus resultados.

<sup>459</sup> De acordo com o Ato Normativo 672/2010-PGJ/CPJ, a criação do GEDUC seria recomendada, tendo-se em conta a “identidade de hipóteses de atuação e a necessidade de atuação integrada, coordenada e concentrada”, a necessidade de aproximação dos órgãos para aperfeiçoamento das atividades institucionais, sem prejuízo de se privilegiar o princípio do Promotor Natural, o interesse em se atuar de acordo com critérios objetivos de forma concentrada. Com relação ao GAEMA (Ato Normativo 552/2008-PGJ), a criação do Grupo, assim como a instituição das metas pelas quais a sua atuação será empreendida, partem da consideração ao interesse do Ministério Público em fomentar a atuação conjunta e integrada de todos os órgãos de execução do Ministério Público. De acordo com a norma que regulamenta o GAEMA, “a especialização pode ser obtida a partir da constituição de rede de atuação integrada e núcleos regionais, sem importar a supressão definitiva dos órgãos de execução primários”. Ainda, A norma ainda estabelece que a atuação do GAEMA em juízo dependerá da designação do Procurador-Geral de Justiça, mediante anuência do Promotor de Justiça Natural e da constatação da existência de interesse público. O Grupo “disponibilizará ao Promotor de Justiça Natural as contribuições

entendimento de eventual dispersão não especializada do tratamento do direito coletivo por diversos órgãos de execução, o que dificultaria o olhar institucional do direito material social de forma “holística<sup>460</sup>”. A atuação coordenada perpassaria por instrumentos de discussão e alinhamento internos como a realização de reuniões entre os membros, objetivando estabelecer metas e prioridades<sup>461</sup>;

- h) **Articulação da atuação com entidades da sociedade civil:**<sup>462</sup> “A partir da criação do GEDUC, buscou-se nova forma de atuação, articulada com outras instituições e com a sociedade civil organizada<sup>463</sup>”;
- i) **Desenvolvimento de uma atuação processual ativa:** a exemplo da participação e do fomento de audiências públicas, do desenho de modelos mais eficientes de condenação, entre outros<sup>464</sup>.

---

que se mostrarem necessárias no curso da ação civil ajuizada”, sem suprimir definitivamente a atribuição do Promotor Natural, em priorização da atuação integrada.

<sup>460</sup> A criação do Grupo, além de buscar melhor organização institucional — especializada — na defesa e promoção do Direito à Educação —, com ganhos de eficiência, atendeu à demanda social reprimida, pois questões afetas ao direito educacional encontravam-se institucionalmente diluídas em diversas Promotorias de Justiça e setores do Ministério Público, notadamente nas Promotorias de Justiça da Infância e Juventude da Capital — Setor de Defesa dos interesses difusos e coletivos, Direitos Humanos — área das pessoas com deficiência — Centro de Apoio Operacional Cível (CAO Cível), dentre outros, dificultando olhar e atuação ministerial que tivesse em conta o fenômeno educacional de forma holística Grupo de Atuação Especial de Educação — GEDUC. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEDUC/PROGRAMA%20DE%20ATUAÇÃO%20GEDUC%202018%202020.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

<sup>461</sup> GEDUC. Um dos projetos atrelados ao GAEMA traz como pressupostos de sua criação o papel do Centro de Apoio Operacional como indutor da política institucional, por meio da “integração e o intercâmbio entre os órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns”, a possibilidade de que Núcleos organizem “grupos de trabalho para o desempenho e implementação de planos e programas afetos à respectiva área de atuação”, assim como a conclusão atingida pelo Parquet na edição das Políticas Nacionais de Recursos Hídricos e Saneamento Básico, de que seria necessária a “formação de unidade de entendimentos sobre a matéria e estabelecimento de estratégias de atuação, notadamente em razão da crise hídrica que se noticia no Estado” (Grupo de Trabalho Estratégico de Águas, disciplinado pelo Ato 106/2014-PGJ).

<sup>462</sup> A página do GAEMA traz a indicação dos diversos convênios existentes entre o MP e terceiros (GAEMA. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/rede\\_gaema](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/rede_gaema)>. Acesso em: 20 fev. 2019.).

<sup>463</sup> Como exemplos, o Programa indica que “O GEDUC integra atualmente o Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre Educação Infantil (GTIEI), formado pelo Ministério Público, Defensoria Pública, as ONGs Ação Educativa e Rede Nossa São Paulo e advogados especialistas na defesa de direitos sociais do escritório Rubens Naves, Santos Jr. e Hesketh Advogados. Este Grupo vem promovendo discussões, estudos e ações com relação à falta de vagas e em busca de garantia de melhor qualidade na educação infantil”.

<sup>464</sup> “No campo da litigância estratégica, para além da apresentação de pareceres em ações judiciais, o Ministério Público tem participado ativamente em processos que tramitam no Tribunal de Justiça de São Paulo, em procedimentos que apresentaram inovações como a realização de Audiências Públicas no Tribunal, novos modelos de condenação do poder público e monitoramento do planejamento e metas de expansão do atendimento em educação infantil em São Paulo” (Programa de Atuação do GEDUC).

Contudo, como se verá, tal forma de atuação não deixa de poder ser limitada, para efeitos da promoção de unidade e coordenação institucionais, diante da incidência dos princípios do promotor natural e da independência funcional.

De acordo com Arantes, os grupos de atuação especial serviriam a resolver as dificuldades enfrentadas pelo Ministério Público no “estabelecimento de qualquer política institucional com pretensões de vincular as ações dos integrantes da instituição que atuam em primeira instância<sup>465</sup>”, sem que a independência funcional sofresse efetivos prejuízos. O autor explica:

Mais uma conquista do Ministério Público que, entre dois caminhos aparentemente contraditórios, encontrou um terceiro somando vantagens de dois modelos. O grupo especial não define uma “política institucional” para todos os integrantes da carreira – mas ele cria uma “política da instituição” para áreas e problemas específicos, superando o efeito às vezes contraproducente da organização “individualista” do Ministério Público. Seus integrantes são designados pelo procurador geral de justiça e mantêm-se no cargo pela confiança dele.

Arantes ressalva, contudo, que a criação dos grupos poderia encontrar resistência em virtude do princípio do promotor natural, especialmente porque a criação de políticas institucionais, como essas, “depende do aumento da discricionariedade da cúpula do Ministério Público”, o que suscitaria a oposição interna daqueles que têm receio da concentração de poderes no Procurador-Geral e na conseqüente possível ameaça da independência funcional dos membros<sup>466</sup>.

Tais questões, portanto, balizariam a potencial fruição de vantagens estratégicas pelo Parquet Paulista.

#### **4.7.10.2. GRUPOS DE TRABALHO, PROJETOS ESPECIAIS E REDES DE ATUAÇÃO**

Os grupos de trabalho, projetos especiais, redes de atuação e o desenvolvimento de outros meios de atuação integrada são permeados pelas noções de unidade, coordenação e

---

<sup>465</sup> ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002, p. 194.

<sup>466</sup> *Ibid.*, p. 197.

especialização de atividades, que não deixam de se relacionar com a condução de uma atuação direcionada, para determinados assuntos de forma priorizada.

Identificou-se certo fomento normativo e institucional para o desenvolvimento de atuações integradas e coordenadas entre os membros do Parquet Paulista<sup>467</sup>. Exemplificativamente, o **Plano Estratégico 2017/2023** do Ministério Público de São Paulo adota como objetivo estratégico a integração entre os seus membros: “Propiciar uma crescente melhoria na Qualidade de Vida no Trabalho dos integrantes do MPSP, favorecer o desenvolvimento humano e a integração das pessoas, das unidades e das atuações institucionais”<sup>468</sup>.

Nesse sentido, os **Programas de Atuação Integrada das Promotorias de Justiça** (Ato Normativo 578/2009-PGJ<sup>469</sup>) são vistos como “um dos mecanismos de execução do Plano Geral de Atuação”, além de instrumentos “*para o estabelecimento de metas e*

---

<sup>467</sup> A atuação integrada e coordenada entre Promotorias de Justiça é ainda vista como uma hipótese excepcional para que mais de um órgão do Ministério Público atue no mesmo processo (artigo 128 do **Manual de Atuação Funcional**). Nesse sentido, o Manual exemplifica a previsão de atuação integrada ou conjunta com outros órgãos de execução nos casos da tutela coletiva empreendida pelas Promotoria de Direitos Humanos e de Habitação e Urbanismo (art. 453, inc. III), “*se os interesses em questão recomendarem*” (art. 437, inc. III do Manual de Atuação Funcional), tanto para o ajuizamento, intervenção ou instauração de procedimentos administrativos de investigação (inc. VI). Além disso, no âmbito das aludidas Promotorias, destaca-se como atividade “*participar de Programa de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça*” (art. 437, inc. XII e 453, inc. IX). Identificou-se também incentivo do CNMP à formação de grupos de trabalho, a exemplo da discussão e aproximação com os movimentos sociais, inserta em um a reunião de esforços orçamentários e estruturais, para garantir o alcance de resultados em temas de relevância social (**Recomendação 61/17 CNMP**). A **Recomendação 57/2017 CNMP**, que estabelece diretrizes para a atuação do Ministério Público nos Tribunais, para além de tecer considerações sobre a relação dos membros do Ministério Público que atuam em primeira e segunda instância, estimula o desenvolvimento de uma atuação conjunta ou cooperada entre áreas de atuação (cível, criminal e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos), “considerando, para tanto, que os fatos são os mesmos e recomendam a apuração conjunta, ainda que sob diferentes perspectivas”, bem como entre membros dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, “visando à ampliação da proteção e da efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais da sociedade” e o fortalecimento da atuação nos Tribunais Superiores, inclusive por meio da celebração de termos de cooperação técnica (arts. 14, §2º e 15). Estimula-se, por fim, a interação entre os membros que atuam nos Tribunais com os Centros de Apoio Operacional, os Conselhos Superiores e outros (art. 16).

<sup>468</sup> Os Instrumentos de Gestão e Execução (IGE) (objetivos, metas, indicadores, projetos, iniciativas), previstos no Plano Geral de Atuação do Ministério Público de São Paulo, por sua vez, são previstos para a propositura de ações corretivas, preventivas e melhorias, contando como sugestões a formação de grupos de trabalho, palestras, encontros temáticos, treinamentos, solicitação de alocação de recursos, entre outros. Ainda, uma das áreas que compõe o planejamento estratégico do Ministério Público é a Área de Gestão de Processos e Indicadores e Área de Tecnologia e Inovação (art. 6º), dirigidas por servidores designados pelo Procurador-Geral de Justiça, tendo por objetivos: “Favorecer e propor a criação de grupos temáticos multidisciplinares, compostos por membros e/ ou servidores, para realizar pesquisas, desenvolvimentos e implementações de soluções inovadoras visando ao aumento da efetividade da atuação institucional, ao aprimoramento da atividade administrativa e à melhoria da Qualidade de Vida no Trabalho.”.

<sup>469</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 578/2009-PGJ. Disciplina os Programas de Atuação Integrada das Promotorias de Justiça. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 10 mar. 2009. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/578.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/578.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2017.

*resultados*”, que “*fornecem maiores níveis de eficiência e efetividade à atuação no enfrentamento de matérias que transcendem a esfera de atribuições judiciais e extrajudiciais de mais de uma Promotoria de Justiça*”. (art. 99 LC nº 734/93).

A formulação de tais programas é prevista para as matérias que, dada a sua natureza e relevância, envolvam atribuições de diversos órgãos de execução, justificando a estratégia conjunta para o atendimento das diretrizes e objetivos do Plano Geral de Atuação. Para tanto, prevê-se a elaboração de um planejamento, com metas para os seus integrantes. Entre os mecanismos de atuação disponibilizados pela norma, estão a articulação do Ministério Público Paulista com pessoas físicas ou jurídicas, agentes públicos ou privados, além do recebimento de “*meios, dados e informações necessários à consecução dos objetivos do Plano de Atuação Integrada*”<sup>470</sup>.

Outra ferramenta de atuação prevista no Ato Normativo é a formação de **Grupos de Trabalho**, por iniciativa da Procuradoria-Geral de Justiça, para os casos graves e/ou segundo “*critério da prioridade na escolha dos casos*”, estabelecendo-se a atuação integrada, para divisão de tarefas, compartilhamento do resultado das diligências, entre órgãos de execução que *a ela anuírem*. Referidos grupos podem desenvolver atuações conjuntas, a troca de experiências e informações entre membros, o planejamento de ações, a reunião e a identificação de prioridades na atuação do Parquet Paulista<sup>471</sup>.

Há ainda a possibilidade do estabelecimento de uma atuação integrada a partir de “*Rede de Atuação*”, a exemplo da **Rede de Atuação Protetiva de Direitos Sociais** (Ato

---

<sup>470</sup> A despeito de a iniciativa, a elaboração do Programa (art. 1º) e a deliberação em torno da adesão a outros Programas (art. 2º, parágrafo único) serem relegadas a cada Promotoria, a Procuradoria-Geral de Justiça tem participação nos Programas no que diz respeito ao seu fomento e incentivo (art. 1º, §2º), à homologação dos membros indicados pela Promotoria para a elaboração e execução do Programa (art. 2º), ao conhecimento e divulgação (art. 5º) e ao recebimento dos relatórios contendo os resultados do Programa (art. 7º).

<sup>471</sup> Como exemplo, menciona-se o Grupo de Trabalho de Segurança Pública e Direitos Humanos, criado pelo **Ato Normativo 1075/2018-PGJ**, elencando como razões a complexidade da questão da segurança pública, “que reclama atuação estrutural e conjunta de órgãos do Poder Executivo, do sistema de justiça e da sociedade civil”, bem como “a necessidade de permuta de experiências e informações entre os entes envolvidos para identificação de problemas, planejamento de ações e desenvolvimento de políticas institucionais”. O Grupo é composto por membros do Ministério Público, sob designação do Procurador-Geral, da Defensoria Pública, da Secretaria de Segurança Pública, da Ouvidoria da Polícia, bem como da sociedade civil organizada. Os objetivos do Grupo são atrelados à identificação das prioridades de atuação nessa seara, a sistematização e análise de dados sobre a segurança pública, a elaboração de subsídios para a política criminal voltada à preservação dos direitos humanos, assim como a promoção de reuniões de trabalho, para o debate de temas relevantes ao assunto (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.075/2018-PGJ. Cria o Grupo de Trabalho de Segurança Pública e Direitos Humanos. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 11 maio 2018. Seção 1. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO\\_Estado/2018/DO\\_12-05-2018.html](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO_Estado/2018/DO_12-05-2018.html)>. Acesso em: 6 nov. 2018).

Normativo 671/2010-PGJ-CPJ<sup>472</sup>), integrada pelas Promotorias de Justiça do interior do Estado, com atribuições para as áreas de Direitos Humanos e Infância e Juventude, especializadas ou não. Os vetores expressos na norma dizem respeito à *necessidade* de aproximação, atuação integrada, coordenada, concentrada e especializada, especialmente das Promotorias do Interior de atribuição cumulativa, para o aperfeiçoamento de funções institucionais. Além disso, elenca-se como necessidade o estabelecimento de prioridades e metas em respeito às peculiaridades locais e regionais e em conformidade com o Plano Geral de Atuação<sup>473</sup>.

As normas internas do Ministério Público ainda apontam para a possibilidade de constituição de “**projetos especiais**” (Ato Normativo nº 654/2010-PGJ<sup>474</sup>), reputados como instrumentos para a execução do Plano Geral de Atuação, a fim de que, em atuação extraordinária, voltem-se à redução de acervos de processos e ao fomento da atuação diferenciada, “*sempre que identificada modificação legislativa ou circunstância emergencial que possa comprometer a regular atuação de órgãos de execução no cumprimento das funções institucionais*”<sup>475</sup>.

<sup>472</sup> Normativo nº 671/2010-PGJ-CGMP.

<sup>473</sup> A atuação é feita por meio de Núcleos, cujas atribuições são de caráter informativo aos demais órgãos de execução (difundir iniciativas e os resultados positivos obtidos pela atuação do Ministério Público e de terceiros), bem como de mobilização para a atuação integrada. Também se vislumbra a possibilidade de instauração de procedimentos, inquéritos civis ou celebração de compromisso de ajustamento de conduta para os fatos ocorrido na área de abrangência do Núcleo, desde que haja prévia e expressa anuência do Promotor de Justiça Natural. É possível identificar em outros Atos Normativos a efetiva instituição dos Núcleos, a exemplo do **Ato Normativo nº 086/2015-PGJ**, que criou o Núcleo 19 abrangendo diversas Comarcas do interior do Estado, cujos membros serão designados pelo Procurador-Geral de Justiça, sem prejuízo das funções normais e sem importar recebimento de remuneração ou gratificação, com a meta de “*fomento e acompanhamento das políticas públicas voltadas à assistência integral nos temas: saúde pública e assistência social*” (art. 3º) (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 086/2015-PGJ. Cria o Núcleo 19 da Rede de Atuação Protetiva de Direitos Sociais, nos termos do Ato Normativo nº 671/2010 –PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 20 maio 2015. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/086-2015.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/086-2015.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). Citam-se, ainda, a articulação, apoio e monitoramento de iniciativas, intermediação e organização para atuação cooperada (“*visando à obtenção de resultados com maior abrangência no Estado*”, inclusive com a CAO), intermediação com órgãos da Administração para força-tarefa ou obtenção de informações, articulação com órgãos de execução e o CAEX para alimentação de banco de dados de defesa e proteção dos direitos da criança e do adolescentes, bem como com o setor e informações e perícias da CAO e de instituições públicas ou privadas, serão desenvolvidas por Secretaria Executiva ocupada por membro designado pela Procuradoria-Geral de Justiça. Relatórios de atuação, peças e manifestações processuais deverão ser encaminhadas anual e mensalmente à Corregedoria-Geral e à CAO-Cível e Tutela Coletiva, “*que os cadastrará, arquivará e analisará metodicamente, com o intuito de aprimorar as atividades ministeriais*”.

<sup>474</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 654/2010-PGJ. Disciplina o procedimento para instituição de Projetos Especiais. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 3 ago. 2010. Seção 1. Disponível em: [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/654.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/654.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

<sup>475</sup> Os projetos podem ser instituídos de ofício pelo Procurador-Geral de Justiça ou conforme requerimento formulado pelos órgãos de execução ou da Administração Superior, devendo-se indicar o comprometimento

#### 4.7.11. CONCLUSÕES DO TÓPICO

Como se pode verificar dos apontamentos realizados ao longo desse capítulo, foram identificadas normas ou o interesse doutrinário/institucional em se construir ferramentas

---

da regular atuação do órgão e as iniciativas que possam ser contempladas no Projeto. Os membros do Ministério Público que atuarão no Projeto serão designados, em forma de equipe, pelo Procurador-Geral de Justiça, ante a concordância do órgão de execução. Como exemplo, O **Ato Normativo 684/2011-PGJ**, por sua vez, instituiu o Projeto Especial para a atuação na defesa de interesses difusos e coletivos em Promotorias de Justiça não especializadas (“PROJETO ESPECIAL – TUTELA COLETIVA”). A norma tem como objetivo a normalização do acervo de processos e procedimentos na área protetiva dos interesses difusos e coletivos (art. 1º), por meio da atuação em procedimentos investigatórios em andamento em Promotorias de Justiça não especializadas, “*como forma de adequado atendimento à demanda existente*” (art. 2º), auxiliando-as com a análise e atuação pela formalização de termos de ajustamento, propositura de ações judiciais, promoção de arquivamentos, inclusive com recomendações (art. 3º). A execução dos trabalhos contará com a priorização dos procedimentos de maior complexidade e mais antigos, sendo que a atuação dependerá da concordância do Promotor de Justiça Natural. O emprego das referidas ferramentas compreende, ainda, a realização de reuniões periódicas de equipe (art. 5º) e reuniões regionais para apresentação, difusão e discussão das medidas adotadas e das teses institucionais (art. 3º, PU) e será executada por meio da criação de equipes de membros, por designação do Procurador-Geral de Justiça, após a manifestação do interesse de recebimento de auxílio pelos Promotores de Justiça (em resposta a aviso publicado pelo Procurador-Geral), até que se complete a missão estabelecida no Projeto, contando com o apoio e auxílio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva e do CAEx (art. 4º). A escolha das Promotorias, por sua vez, contará com a observância de “critérios de prioridade” para atendimento, pela Procuradoria-Geral de Justiça. Verificou-se a efetiva publicação de avisos para a manifestação sobre o interesse no recebimento do auxílio, por meio da especificação do número de feitos, natureza dos expedientes e justificativa para o recebimento do auxílio (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Aviso nº 88/11- PGJ. Avisa aos Promotores de Justiça interessados, cujas Promotorias de Justiça possuam feitos ligados às mencionadas áreas de atuação (representações, procedimentos preparatórios e inquéritos civis), que manifestem, no prazo de 05 (cinco) dias úteis o interesse em receber auxílio do “PROJETO ESPECIAL – TUTELA COLETIVA”, especificando no pedido, que poderá ser feito por ofício, fax ou e-mail (designa@mpsp.mp.br) o número total de feitos, a natureza dos expedientes e a justificativa para recebimento do auxílio. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO%20Tutela/CAOTutela\\_ProjEspeciais\\_Atos](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO%20Tutela/CAOTutela_ProjEspeciais_Atos)>. Acesso em: 6 nov. 2018), incluindo a atuação em áreas específicas, a exemplo do **aviso 281/2012-PGJ** (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Aviso nº 281/12- PGJ. O Procurador-Geral de Justiça, no uso de suas atribuições e, considerando a publicação do Ato Normativo 684/2011, de 17 de fevereiro de 2011, atento aos recorrentes pedidos para designação de Promotores de Justiça para auxiliar na execução de inquéritos civis na área de tutela do patrimônio público, AVISA aos Promotores de Justiça interessados, cujas Promotorias de Justiça possuam feitos relacionados à mencionada área de atuação (representações, procedimentos preparatórios e inquéritos civis), que manifestem, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, eventual interesse em receber auxílio do “PROJETO ESPECIAL – TUTELA COLETIVA”, especificando no pedido, que poderá ser feito por ofício, fax ou e-mail (designa@mp.sp.gov.br) o número total de feitos a serem submetidos ao Projeto Especial, a natureza de cada um deles e a justificativa para recebimento do auxílio. Outrossim, AVISA que serão atendidas prioritariamente as Promotorias que apresentarem maior demanda ou complexidade de feitos, em conformidade com os indicadores de atuação, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Cíveis e de Tutela Coletiva, do Centro de Apoio Operacional à Execução - CAEx e da Corregedoria Geral do Ministério Público. Caso persista o interesse, os pedidos anteriormente enviados deverão ser renovados. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO%20Tutela/CAOTutela\\_ProjEspeciais\\_Atos/Aviso%20n%C2%BA%20281.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO%20Tutela/CAOTutela_ProjEspeciais_Atos/Aviso%20n%C2%BA%20281.doc)>. Acesso em: 6 nov. 2018).

para a orientação institucional dos membros do Parquet Paulista a partir de vetores que se alinham a uma atuação estratégica na tutela dos interesses sociais.

Entre eles, destacam-se aqueles afeitos à formação de teses e ao desenvolvimento da tutela dos interesses sociais a partir de uma *articulação institucional*, que busque imprimir a elas uma execução organizada, planejada, persistente, experiente, uniforme, macro, congregada com os membros e com a sociedade, ativa, seletiva e que visa a otimizar, gerir e, porventura, obter ganhos normativos.

Entretanto, é possível que alguns fatores inerentes à estrutura ou à normativa do Ministério Público de São Paulo dificultem o auferimento das aludidas vantagens e o estabelecimento de uma política institucional vinculante ou com efetivo potencial de direcionar ou condicionar a atuação dos seus membros. Confira-se a colocação de Arantes:

As análises existentes sobre a organização interna do Ministério Público têm enfatizado a grande autonomia individual dos promotores de justiça, baseada entre outros fatores, no princípio constitucional da independência funcional. Como salienta Kerche, essa autonomia tornaria difícil, ou mesmo impossível, o estabelecimento de qualquer “política institucional” com pretensões de vincular as ações dos integrantes da instituição que atuam em primeira instância. Nesse sentido, se de um lado a independência funcional é uma garantia para o livre exercício do voluntarismo político, de outro atrapalha a instituição como um todo nas situações em que ações articuladas seriam mais eficientes<sup>476</sup>.

Desse modo, a análise realizada nesse capítulo pontuou a possibilidade de que a baixa ingerência ou a reduzida atribuição de efetividade a um direcionamento institucional ou a um “querer” do Ministério Público Paulista<sup>477</sup>, como organização ou instituição, possam impactar a fruição das vantagens anteriormente apontadas, em razão de fatores como a independência funcional, a ausência de vinculação dos seus membros, os seus contornos genéricos e fluidos, as dificuldades no estabelecimento de ações conjuntas entre os membros, a baixa participação ou interesse pelos membros na sua criação ou no seu uso, a aplicação

---

<sup>476</sup> ARANTES, 2002, p. 194.

<sup>477</sup> Segundo o relatório de pesquisa apresentado pelo CESEC: “as diferenças na quantidade e na variedade das linhas de trabalho devem-se sobretudo ao estágio na carreira e a perfis, preferências, inclinações e trajetórias individuais dos membros do MP”, **em detrimento da atuação em conformidade com as demandas e necessidades da população ou uma padronização institucional garantida por regulamentação.** (LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>>. Acesso em: 09 fev. 2017, p. 24.

dos princípios da obrigatoriedade e do promotor natural, além de eventuais especificidades locais que desincentivem a aplicação de uma política estabelecida de forma ampla, para a instituição como um todo.

Verificam-se, assim, estímulos ou, ao menos, margem, para que a tutela coletiva seja empreendida mais caso a caso e a depender da postura e do entendimento de cada Promotor de Justiça. Se por um lado tal cenário pode permitir espaço para que, cada membro, assim entendendo, se valha dos instrumentos de modo alinhado à atuação estratégica<sup>478</sup>, também se abre margem para a distorção ou o desvio dos traços organizacionais do Ministério Público de São Paulo e, por consequência, para a perquirição de interesses transversais (dos membros, individualmente considerados, em detrimento da organização), além de se tender a reduzir a fruição das vantagens estratégicas associadas com a organização do litigante habitual sob a forma de APs, como mencionado.

#### **4.8. RELAÇÕES E TROCAS ENTRE OS MEMBROS: COORDENAÇÃO, ATUAÇÃO UNIFORME E EXPERIÊNCIA**

Afora a eventual existência de uma estratégia de atuação coordenada e planejada a partir de diretrizes definidas institucionalmente, indagou-se se os próprios Promotores e Procuradores de Justiça de São Paulo não estabeleceriam formas de contato, interação, integração ou de organização, que permitiriam que as teses e a estratégia de condução dos casos envolvendo tutela coletiva fossem elaboradas a partir da troca de informações, de experiências e da coordenação de atividades, de modo a contribuir para uma atuação persistente, coesa, coordenada e planejada do Parquet.

A percepção inicial foi a de que tais formas de interação poderiam mitigar certos elementos estruturais passíveis de criar dificuldades para o referido formato de atuação, a

---

<sup>478</sup> “Legalmente, é indiscutível que houve uma extraordinária redefinição do perfil do Ministério Público, com sua independência em relação aos poderes de Estado, garantias funcionais e ampliação de atribuições. Do ponto de vista de uma análise institucional, entretanto, tão ou mais importante é a indagação sobre os reflexos destas mudanças formais na prática. Essas consequências dependem em larga medida da atuação dos integrantes da instituição, uma vez que se trata de uma organização de tipo monocrática (não havendo uma hierarquia baseada em estritos princípios de mando e obediência), no interior da qual se garante a independência funcional de seus membros. Há, em decorrência, um espaço considerável para a “vontade política”, ou seja, para uma atuação que explore as virtualidades contidas na legislação. Dessa forma, ainda que a legislação contenha instrumentos para iniciativas de defesa dos direitos da cidadania, de combate à corrupção, de controle de órgãos públicos etc, a efetividade destas possibilidades está estreitamente condicionada pelo empenho dos integrantes da instituição. Este empenho, por sua vez, depende, em boa medida, de características individuais e do grau de independência real da instituição em relação aos poderes políticos, tanto públicos quanto privados”. (SADEK, Maria Tereza. Cidadania e ministério público. In: SADEK, Maria Teresa (org.) **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. p. 3)

exemplo do isolamento dos membros associado com a independência funcional e o princípio do promotor natural, em detrimento da atuação unitária. A fala de um dos Entrevistados pela pesquisa fornece um panorama sobre o assunto:

Não, a forma de distribuição não. Ela é adequada, o que talvez dificulte é a ausência de mecanismos internos de integração porque cada Promotor e cada Procurador é uma unidade. Se nós não admitirmos ou não criarmos mecanismos de integração dessas unidades, portanto de cada Promotor e cada Procurador nós vamos ter atuações absolutamente díspares. A ideia de você ter mecanismos de integração é que você crie o diálogo entre essas unidades e, portanto, você crie uniformizações, entendimentos e atuações mais eficazes<sup>479</sup>.

Nesse contexto, elegeram-se os seguintes fatores e meios de interação potencialmente passíveis de viabilizar referidas trocas e interações: (i) reuniões e diálogo entre membros; (ii) participação em Congressos; (iii) grupos de estudos e (iv) criação de grupos por mídias sociais para a aproximação dos membros.

#### **4.8.1. REUNIÕES E DIÁLOGOS ENTRE MEMBROS**

As Entrevistas realizadas indicaram a possibilidade de que, ainda que não existam estímulos propriamente institucionais, os Promotores de Justiça de São Paulo se valham de reuniões com membros de sua Promotoria ou de outras, para a troca de informações, de experiências e a definição de teses e estratégias de condução de casos. Nesse sentido, foram manifestadas percepções dos Entrevistados no sentido de que seriam realizadas:

**a)** Reuniões ou contatos entre os Promotores da Promotoria de Justiça, para discussão das medidas, estratégias e teses a serem adotadas “caso a caso”<sup>480</sup> ou nos casos mais

---

<sup>479</sup> 11, ENTREVISTADO. **Gravação 11.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min).

<sup>480</sup> Um dos entrevistados relata que a Promotoria à qual está vinculado “é uma Promotoria bem artesanal”, existindo ‘muito pouco de rotinas, de modelos, muito pouco’” (05, ENTREVISTADO. **Gravação 05.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.). O Entrevistado refletiu sobre a rotina e o tipo de direito objeto de sua atuação e conclui que, de fato, a atuação da sua Promotoria deve ser desenvolvida caso a caso. Esse mesmo Promotor também indicou a falta de discussão institucional para o estabelecimento de uma atuação uniforme e harmônica entre os membros como uma deficiência, ressaltando que o fato de serem poucos os Promotores de Justiça integrantes da sua Promotoria contribuiria, em contrapartida, para evitar que houvesse significativa discrepância em sua atuação, pois trabalhariam em conjunto. (ou seja, a existência de discussões e de coordenação interna da Promotoria para definição da atuação dirimiria a existência de controvérsia *dentro* da Promotoria). Ele relata: “(...) que a gente considera muito madura e muito profissional que é de sentar nessa mesa os 2 Promotores e os 2 analistas, colocar os casos dos 2 na mesa e discutir juntos ‘o que nós vamos fazer?’, ‘então você me ajuda nesse e você vai fazendo aquilo?’,

complexos<sup>481</sup>, havendo troca de ideias<sup>482</sup>, teses elaboradas, pesquisas e de experiências sobre os assuntos<sup>483</sup>, o que permitiria, até mesmo, a adoção de medidas a partir de uma visão macro dos casos, a exemplo da identificação de uma questão coletiva a partir de representações individuais<sup>484</sup>;

b) Reuniões mensais obrigatórias nas Promotorias para o relato de temas que estão aos cuidados dos Promotores, o que poderia resultar na discussão sobre questões em comum aos membros<sup>485</sup>;

c) Reuniões da Promotoria para a discussão de teses e do posicionamento a ser adotado em casos concretos e supervenientes da Promotoria, contando com medidas como a

---

‘já tenho alguma coisa sobre isso vou te passa’, então acaba sendo um trabalho, a gente brinca, ‘de uma certa promiscuidade’, porque eu sei os casos que ele tem lá, ele sabe dos meus. Então a gente trabalha mesmo como Promotoria, que era a ideia que se tinha do Projeto lá atrás, que está na nossa Lei Orgânica, que não era O Promotor e sim A Promotoria como unidade administrativa. A gente tenta fazer isso aqui”.

<sup>481</sup> Outro entrevistado relata que os casos considerados complexos na Promotoria são compartilhados entre os Promotores de Justiça, destacando que: “Nós nos reunimos, às vezes para tomar um posicionamento, para encontrar uma direção, então não é um Promotor só que escolhe o melhor caminho, principalmente nas questões mais complexas, que exigem trabalho de equipe (...) temos nossas reuniões aqui onde nós trocamos ideias sobre os temas (...)” (08, ENTREVISTADO. **Gravação 08**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (23 min.)

<sup>482</sup> Um entrevistado destaca que “quando você é Promotor no interior, você resolve muitos problemas na sala do lanche (...)” (15, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (64 min.) Outro também afirma positivamente para a troca de informações entre Promotores no dia a dia (06, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (84 min.).

<sup>483</sup> Já outro entrevistado relata experiências passadas em que emprestava manifestações e teses ao colega de Promotoria, o que seria até mesmo passado para Comarcas vizinhas, uniformizando o posicionamento apresentado pelo Ministério Público na Comarca e, até, nas Comarcas vizinhas, destacando que tal interação “*seria muito mais fácil e dá menos insegurança pra população*” (01, ENTREVISTADO. **Gravação 01**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.).

<sup>484</sup> Um dos entrevistados esclarece não haver a troca de informações, discussão de temas e contado entre os membros ou a discussão para condução integrada e coordenada de casos, que advenham de iniciativas ou coordenação institucionais. Assim, a troca de ideias, realizada dentro da Promotoria, “depende da pessoa”, sendo que, em sua Promotoria, a interação com os demais membros permitiria, inclusive, a troca de informações para identificar questões de cunho coletivo, a partir de representações de caráter individual sobre um mesmo tema, distribuídas de forma aleatória entre os membros (02, ENTREVISTADO. **Gravação 02**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.).

<sup>485</sup> 13, ENTREVISTADO. **Gravação 13**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.) “Temos na nossa procuradoria uma reunião mensal que debatemos alguns temas e que sinaliza o interesse seria trabalhar nessa linha” (12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.). “Não, isso existe. Acho que o fato da gente estar estruturalmente organizado em unidades, por exemplo, a gente tem todo o mês tem uma reunião de Procuradoria em que são conversados os casos, que as pessoas... você tem o fato de estarmos dentro do mesmo espaço que as coisas também são ditas, (...)” (04, ENTREVISTADO. **Gravação 04**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.). Outro aponta a existência de reuniões mensais obrigatórias mas destaca que “é muito difícil discutir tese jurídica, formas de atuação” (16, ENTREVISTADO. **Gravação 15**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (42 min.).

“votação” do posicionamento entre os membros em caso de divergência, a fim de assegurar um olhar prospectivo e uniforme sobre as medidas<sup>486</sup>;

d) Trocas eventuais de ideias com colegas para a discussão de temas<sup>487</sup>.

A dependência da pessoa do Promotor ou da Promotoria de Justiça para que as reuniões ou as trocas de ideias aconteçam foi igualmente ressaltada por alguns dos Entrevistados<sup>488</sup>.

Nesse sentido, foram diversas as falas de Entrevistados que relataram o conhecimento de membros ou de Promotorias em São Paulo que não adotariam como prática o diálogo ou a troca de informações, preferindo uma atuação isolada ou individualizada. Nesse sentido, o ENTREVISTADO 01, 2018, relata saber da existência de Promotoria que “briga muito”, inexistindo formação de consenso em torno do tratamento uniforme de casos e situações. Complementa apontando que “a gente sabe que tem notícias que cada um por si, entra na sua sala, faz seu trabalho e não quer saber o que os outros fazem”. A fala do ENTREVISTADO 07, 2018, também ilustra esse posicionamento, ao relatar a existência de colegas que se restringiriam ao seu gabinete e que se valeriam do argumento de que teriam independência funcional, para deixar de trocar informações com os demais membros do Parquet e conduzir os casos de acordo com a sua percepção, sem uniformidade estratégica<sup>489</sup>.

---

<sup>486</sup> O ENTREVISTADO 01, 2018, aponta a realização de reuniões e a definição conjunta da Promotoria a qual está vinculado para a definição das teses e da estratégia de atuação de casos (“a gente senta, conversa e vê. Essa cláusula a gente vai considerar abusiva ou não, quando aparecer isso a gente vai atuar ou não vai atuar”), destacando que a estratégia de atuação dessa Promotoria não é traçada de forma limitada a cada caso ou individualizada pelos membros, mas de forma ampla e prospectiva (“não é nosso perfil ser pontual, isso é coletivo”; “difusos você tem que pensar a longo prazo”). As reuniões e discussões entre os membros se dariam com votos para os temas polêmicos (“o vencido faz como desejaria o vencedor”), postura que dirimiria as chances de conferir tratamentos díspares às empresas destinatárias da atuação do Parquet.

<sup>487</sup> Um dos entrevistados perguntado sobre a troca de ideias entre colegas no dia a dia, relata que “Dia a dia não. Claro, se você quiser conversar com o colega, mas assim não” (10, ENTREVISTADO. **Gravação 10**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.). Em sentido similar: “É claro que quanto mais unidade funcional melhor, então muitas vezes a gente acaba trocando com outros colegas determinadas situações pra ver se já teve lá, como que foi solucionado, foi ajuizada a ação ou não foi. Claro, esse trabalho é nosso feito, nem todos fazem, (...)” (07, ENTREVISTADO. **Gravação 07**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (63 min.).

<sup>488</sup> 02, ENTREVISTADO. **Gravação 02**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.).

<sup>489</sup> “É claro que quanto mais unidade funcional melhor, então muitas vezes a gente acaba trocando com outros colegas determinadas situações pra ver se já teve lá, como que foi solucionado, foi ajuizada a ação ou não foi. Claro, esse trabalho é nosso feito, nem todos fazem, tem colegas que se restringem ao seu gabinete e trocam muito pouco, trocam informações de ordem muito reduzida ou quase não trocam e a maneira de atuar nos inquéritos é meio que... não há assim uma uniformidade estratégica, cada um vai atuando de acordo com sua percepção em busca de um bom resultado naquele inquérito. Então, muitos acham que porque tem

Ainda houve relato das dificuldades de discussão entre membros e realização de contatos em virtude do volume de trabalho enfrentado pelos Promotores com atribuições cumulativas<sup>490</sup>.

Da mesma forma que foram identificados potenciais conflitos e falta de diálogo entre os membros de uma mesma Promotoria, os relatos dos Entrevistados também permitiram aferir a existência de controvérsias na atuação do Ministério Público de São Paulo, **entre diferentes Promotorias** em razão das diferentes perspectivas que os direitos coletivos tutelados por cada uma podem assumir para uma mesma situação de conflito<sup>491</sup>.

De acordo com o ENTREVISTADO 14, 2018, após a Constituição de 1988, os Promotores, que estavam “acostumados a trabalhar sozinhos”, passaram a ter que sair de seus gabinetes, considerando o papel de advogado da sociedade recebido pelo Parquet. A despeito disso e do fato de que “todo assunto você vai lidar tem uma interface no mínimo com duas ou três áreas”, o Entrevistado narra que “nós ainda não estamos acostumados a trabalhar em conjunto”<sup>492</sup>, fato que retiraria força da atuação do Ministério Público Paulista nos direitos coletivos e decorreria de uma cultura institucional:

“Por exemplo, Promotoria de Habitação e Urbanismo: tem vários Promotores lá, mas eles vão entrar com uma ação para obrigar que se faça por exemplo uma reformulação numa determinada área pública, eu teria interesse, como Promotor de Justiça de Direitos Humanos que também se incluísse nessa discussão a questão da acessibilidade física, então seria natural que entrasse junto com a ação falando "oh você vai cuidar da parte de Habitação e Urbanismo aqui, eu vou cuidar da parte de acessibilidade

---

independência funcional pode achar do jeito que acharem, eu coloco um pouco em cheque isso aí porque eu acho que a independência funcional não existe pra isso” (ENTREVISTADO 07, 2018).

<sup>490</sup> 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.).

<sup>491</sup> “O problema é quando você tem um choque, um atrito entre as duas Promotorias. O mesmo fato pode gerar, eventualmente (e isso não é desejável, na Lei inclusive se estabelece certa prioridade de quem tem que atuar, ou foi a pessoa que recebeu primeiro a representação, enfim), um choque, porque você tem dois Promotores que acabam enxergando fato sobre enfoques diferentes. Não deveria acontecer. No interior, é muito comum Promotor acumular as duas atribuições. Então são ações que a gente tem priorizado um atendimento, quando possível, dos dois direitos. Mas como dá para priorizar os dois? Há uma tendência de se priorizar o Meio Ambiente, em segundo plano fazer uma defesa, uma tutela do direito à moradia (...)” (ENTREVISTADO 12, 2018). O ENTREVISTADO 15, 2018, aponta a existência de potenciais divergências entre Promotorias, a exemplo daquela que visa a tutelar o meio ambiente e a de habitação e urbanismo – mas aponta que haveria tendência de que a atuação seja desenvolvida de maneira integrada entre elas.

<sup>492</sup> Em sentido similar, ao apontar que “há um espaço tremendo para um avanço nesse sentido, na medida em que isso não faz parte da rotina do dia a dia do Promotor, ele acaba ficando mais no seu mundo e com o seu peculiar interesse em ir atrás de colegas de outras áreas para estabelecer um canal, uma interlocução. Na minha área, por exemplo, cuidando de um loteamento aqui você tem o problema de crimes relacionados a implantação de loteamentos clandestinos, mas assim não há um canal institucionalizado formal para que em todos os casos a gente estabeleça essa comunicação. Mas isso não está inviabilizado pelos meios que a gente tem também, mas depende hoje muito mais da vontade dos membros do que propriamente do sistema” (ENTREVISTADO 14, 2018).

aqui". Mas isso na prática acaba não acontecendo. Então, você pode ter uma Promotoria com vários Promotores, mas que não tem esse diálogo com outras Promotorias que às vezes estão no mesmo andar, entendeu? às vezes está uma do lado da outra, mas você não sabe o que o outro Promotor está fazendo. Então acaba segmentando e você acaba não tendo uma estrutura boa para fazer essa interface de vamos comunicar que nós estamos instaurando procedimento aqui para investigar esse assunto, vamos comunicar quem tem interesse para ver se podemos ou não fazer uma atuação integrada. Então acho que isso faz a gente perder um pouco da força, porque você acaba atuando sozinho na área. Você pode assinar inicial com mais dois colegas, mas da mesma área, não de outras áreas que a atuação seria mais forte para você atuar”.

Em contrapartida, houve relatos de interações entre Promotores de diferentes Promotorias de Justiça para consulta ou diálogo sobre questões que poderiam estar se repetindo em diferentes Comarcas do Estado<sup>493</sup>, bem como para que houvesse aconselhamento a partir das experiências de membros mais antigos e especializados da carreira<sup>494</sup>, o que poderia contribuir principalmente para uma atuação consentânea na instituição.

#### 4.8.2. GRUPOS DE ESTUDOS

Segundo Hugo Mazzilli, Promotor de Justiça de carreira do Ministério Público de São Paulo, em entrevista concedida a Marcelo Pedroso Goulart:

Os Grupos de Estudos do Ministério Público paulista foram fundados em 1967<sup>495</sup>. O Mário de Moura Albuquerque tinha sido um grande líder da instituição (...) quando ele morreu, os Promotores quiseram homenageá-lo e fizeram uma reunião inicial em Bauru, e depois outras e outras... Eram reuniões informais, para discutir teses jurídicas, para discutir assuntos de atualidade, e esses grupos foram se tornando uma referência importante na evolução institucional do Ministério Público<sup>496</sup>.

<sup>493</sup> O ENTREVISTADO 13, 2018, aventa a possibilidade, mais recorrente na área de Patrimônio Público de que “o Promotor detectando aquilo ele passa para os demais Promotores do Patrimônio para saber se naquela cidade não estão repetindo a mesma coisa”.

<sup>494</sup> Nesse sentido, aponta o ENTREVISTADO 12, 2018 que “na minha área de especialização, eu fiquei mais de 20 anos na Promotoria de Habitação e Urbanismo, então tem colegas que recebem processos dessa área e me ligam e a gente troca ideias. Mas é diferente quando você já tem a expertise, o conhecimento mais detalhado, tem coisas que você enxerga de longe que tá errado, dificilmente o colega que não tem especialização vai ter aquela percepção (...)”.

<sup>495</sup> O ENTREVISTADO 01, 2018, reforça essa informação.

<sup>496</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na transição democrática In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 190.

O reconhecimento da relevância e do papel dos grupos de estudos no âmbito do Parquet Paulista, cuja criação é atribuída à Associação Paulista do Ministério Público<sup>497</sup>, é transparecido pelos motivos expostos na edição do Ato nº 001/03 CGMP<sup>498</sup>, ao indicar que (i) os grupos, “embora de caráter oficioso, prestam relevantes serviços para a Instituição”; (ii) “grande parte do perfil Constitucional alcançado pelo Ministério Público é fruto de teses apresentadas e discutidas no seio dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo”; (iii) as atividades neles desenvolvidas “representam relevante contribuição para o aperfeiçoamento das atividades institucionais”, “o que justifica o reconhecimento formal das participações dos membros do Ministério Público em tais atividades”.

A troca de experiências e informações entre os membros do Ministério Público de São Paulo, que poderiam engendrar a disseminação de teses e de formas de atuação harmônicas nos conflitos coletivos, também foi indicada nas entrevistas realizadas para esse trabalho. De acordo com o ENTREVISTADO 01, 2018, os grupos de estudos serviriam, especialmente, a satisfazer a “necessidade de discutir” dos membros do Ministério Público de São Paulo, com o intuito de trocar informações<sup>499</sup>.

No mesmo sentido, o ENTREVISTADO 10, 2018 relata o desenvolvimento dos grupos de estudo em diversas Comarcas do Estado, por vezes pelo convite de palestrantes para ulterior discussão de determinado tema entre os membros. Ao tratar dos grupos de estudo, o ENTREVISTADO 14, 2018 complementa o caráter de informalidade das reuniões, bem como a possibilidade de que sejam tirados “alguns posicionamentos” a partir das discussões realizadas.

---

<sup>497</sup> Informação indicada pelo ENTREVISTADO 10, 2018.

<sup>498</sup> Aponta a inclusão nos assentamentos do artigo 42, inc. X da LC 734/96 das informações relativas à participação dos membros da Instituição nas atividades do grupo (presença em reuniões, em seminários de discussão de teses, autoria de tese e coordenação do grupo). **Artigo 42** - São atribuições do Corregedor-Geral do Ministério Público: **X** - determinar e superintender a organização dos assentamentos relativos às atividades funcionais e à conduta dos membros do Ministério Público e dos estagiários, coligindo todos os elementos necessários à apreciação de seu merecimento (BRASIL, Corregedoria-Geral do Ministério Público. Ato Normativo nº 01/03-CGMP. *Estabelece regras para juntada de informes no prontuário*. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 12 mar. 2003. Seção 1. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjrwLSxbfhAhVvD7kGHWanAu0QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mpsp.mp.br%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2Fcorregedoria\\_geral%2FAtos%2FAto%2520n%25C2%25BA%252000103%2520%2520CGMP.doc&usq=AOvVaw1g1m66qowcVCwwDslVXWTU](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjrwLSxbfhAhVvD7kGHWanAu0QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mpsp.mp.br%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2Fcorregedoria_geral%2FAtos%2FAto%2520n%25C2%25BA%252000103%2520%2520CGMP.doc&usq=AOvVaw1g1m66qowcVCwwDslVXWTU)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>499</sup> Assim, “aos sábados um ia na Comarca do outro, se sentavam e discutiam o que tava acontecendo, muitas vezes levava um professor pra falar daquele tema” (ENTREVISTADO 01, 2018).

Quando indagados sobre as formas e vias de formação das teses e de linhas de atuação nos conflitos coletivos, os grupos de estudo também foram mencionados nas respostas apresentadas pelo ENTREVISTADO 04, 2018 e ENTREVISTADO 11, 2018.

### 4.8.3. CONGRESSOS

A pesquisa identificou os Congressos e reuniões<sup>500</sup> realizadas com membros de diversas unidades do Ministério Público como possíveis espaços para que sejam feitas discussões e trocas de experiências pelos membros do Ministério Público de São Paulo sobre questões institucionais, projetos, a definição de teses e estratégias de atuação, na área dos interesses sociais. O formato dessas ferramentas é ilustrado pela fala do ENTREVISTADO 12, 2018:

Todo ano é feito um congresso, são convidadas pessoas de dentro e de fora da instituição, de outros MPs, ou da área de conhecimento técnico, para que essas pessoas possam lá fazer palestras, depois você tem salas que você debate esses temas. (...) tem teses apresentadas, essas teses são votadas no congresso.

---

<sup>500</sup> O ENTREVISTADO 12, 2018, também mencionou a realização de uma reunião entre Promotores de Justiça de São Paulo, para apresentação de projetos na área de direitos coletivos, reputados como “bem-sucedidos na sua comarca que podem ser replicados pra outras”. Os projetos, após, são inclusos no sítio eletrônico do Ministério Público, em cada uma das áreas internas aos direitos coletivos, objetivando a repercussão para outros membros. “Isso, Congressos. E nós também [inaudível] no final do mês de agosto até dia 1º de setembro, nós fizemos um evento em Campos do Jordão que é muito interessante, esse evento não é Congresso, não é Seminário, não é nada. É apresentação de projetos de Promotores de Justiça na área de Difusos, então Projetos que são bem-sucedidos na sua comarca que podem ser replicados pra outras, então foi o Promotor de Menores do Vale do Paraíba ou de Taubaté, se não me falha a memória. Ele apresentou um projeto de catadores de lixo. Então ele falou assim: ‘os catadores de lixo comecei a verificar estavam na marginalidade, só que é uma profissão como qualquer outra, catador de lixo é uma pessoa como outra que trabalha e precisa daquilo pra sustentar sua família’, então ele começou a verificar onde estavam o núcleo dos catadores de lixo para tentar arrumar uniforme pra eles na prefeitura, tentou padronizar a forma de quem ia ser cadastrado e quem não ia, e começou a mostrar pra eles que eram pessoas dignas como qualquer outra e melhorou a qualidade dessas pessoas, das famílias, então é um projeto que qualquer cidade pode repercutir isso aí porque é uma questão que toda cidade tem, pelo menos as de médio porte tem. Então é apresentado o projeto lá, quem tá lá assiste, depois nós programamos ele, tudo gravado e, por exemplo, vamos fazer nos sites das áreas individuais, essa daí vai para a área do Centro de Apoio Cível para repercutir para os outros Promotores fazerem nas suas cidades” (ENTREVISTADO 13, 2018).

Essa questão é sugerida por falas da doutrina do Ministério Público<sup>501</sup>, bem como pela pesquisa empírica conduzida por Cátia Silva<sup>502</sup>, tendo ainda sido reforçada pelos apontamentos de alguns Entrevistados, que relataram a importância da discussão de ideias e teses para o direcionamento da atuação dos membros paulistas<sup>503</sup>.

Os Entrevistados ressaltam, contudo, potenciais limitações do quanto fixado nesses Congressos, em virtude da não vinculação dos membros a esses entendimentos, decorrente da aplicação dos princípios do promotor natural e da independência funcional<sup>504</sup>, além da

---

<sup>501</sup> A relevância dos Congressos estabelecidos entre os membros do Ministério Público é destacada desde o primeiro CONAMP, realizado em Curitiba-PR, em 1986, por meio da reunião de todos os Presidentes de associações de Ministério Público e todos os Procuradores-Gerais. Narra o autor que “ficamos três dias num hotel, discutindo o perfil do Ministério Público que nós queríamos para a Constituição que iria ser feita em 1988” (MAZZILLI, 2016, p. 196). A realização de **seminários, visitas e discussões internas**, com a troca de informações sobre as “boas práticas”, casos concretos de sucesso e práticas inovadoras, é considerado desejável por JATAHY para “reciclagem e o aperfeiçoamento pessoais”, sendo que o “custo é baixo e os resultados, muitas vezes surpreendem” (JATAHY, Carlos Roberto da Castro. 20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 50).

<sup>502</sup> Cátia Silvia ainda aponta que haveria a criação de espaços para a formulação de temas e debates de temas jurídicos e questões institucionais no âmbito de periódicos congressos e seminários da categoria. No âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, por sua vez, os aludidos eventos teriam repercussão na criação de discursos que seriam ecoados dentro da categoria, no que diz respeito à criação de estratégias institucionais. Nesse sentido: “A formulação de estratégias institucionais por determinados grupos do MP paulista, difundidas e debatidas nos congressos e seminários da categoria, gera um discurso, entendido aqui como um conjunto de argumentos apresentados de forma não sistemática, pois que vulgarizados e disseminados entre os membros do Ministério Público” (SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, p. 127-44, fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext-t&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext-t&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017).

<sup>503</sup> Ao ser indagado sobre as formas pelas quais as teses e as estratégias de condução são definidas, um entrevistado destaca que “as teses sempre foram definidas principalmente nesses congressos, esses congressos sempre foram levados muito a sério (...) são feitos com a participação da Procuradoria, através do Centro de Apoio, com a participação da Escola. Então tem um consenso de que essas teses surgem de ideias de quem discutiu, de quem é da área” (03, ENTREVISTADO. **Gravação 03**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (41 min.). Os Congressos também foram mencionados como meios de integração, contato entre os membros ou de formação de teses/formas de atuação, nas respostas apresentadas por: ENTREVISTADO 04, 2018, ENTREVISTADO 11, 2018, ENTREVISTADO 10, 2018 e ENTREVISTADO 12, 2018. O ENTREVISTADO 09, 2018 destaca: “onde há possibilidade de votar teses institucionais que depois são divulgadas para que cada Promotor na sua comarca possa replicar aquilo e outras experiências bem-sucedidas”.

<sup>504</sup> A esse respeito, destaca o ENTREVISTADO 13, 2018: “Nós tentamos realizar em quase todas as áreas congressos anuais. (...) Então a gente busca em todas as áreas fazer um congresso com os Promotores para se discutir quais são as diretrizes, o que a gente deve fazer e como fazer. Isso é importante porque algum colega de repente traz alguma visão que alguém no Centro de Apoio pode não estar tendo (...) [Isso é trabalhado] Caso a caso e pela maioria. Então em tese a maioria tem que estar de acordo e aí a posição passa a ser aquela da maioria. Está vinculado ao Promotor? Não, o Promotor não tá vinculado às teses. Nós temos a situação do Promotor Natural, que é o Promotor do caso, e sua livre convicção. Então se o Promotor do caso, que é o Promotor Natural, pegou um processo, não concorda com uma tese que o MP inteiro defende, ele pode se posicionar contrário, isso é uma questão que eu, particularmente, discuto bastante, que eu acho que não poderia ser assim, Promotor Natural, dentro da sua livre convicção, ele pode deixar de falar naquele caso e passar pra outro Promotor, mas não falar contra a posição institucional, acho que isso não poderia, mas ainda não é uma

ausência de um procedimento que permita a participação de toda a classe na formulação dessas teses que poderia conferir legitimidade à eventual vinculação ou adesão dos membros ao quanto debatido<sup>505</sup>.

#### 4.8.4. APROXIMAÇÃO POR MÍDIAS SOCIAIS: GRUPOS DE WHATSAPP

A preocupação dos membros do Ministério Público de São Paulo em se reunir e debater temas de sua atividade para a formação de teses, troca de experiências e definição de estratégias para a condução dos casos, foi ainda relatada a partir da criação de grupos de *Whatsapp* nos quais, além de discussões, são tiradas dúvidas, trocadas experiências, modelos de peças, entre outros. Nesse sentido, ilustra o ENTREVISTADO 12, 2018<sup>506</sup>:

(...) Então, o Promotor que está isolado lá no interior tem essa via, por um telefone, até por *Whatsapp* hoje os colegas se comunicam, então está mais ligeiro esse tipo de apoio. (...) Então há essa preocupação sim de ter um entendimento, uma concentração de esforços e onde isso não existe, os colegas se reúnem, debatem. Hoje eu vejo, participo de vários grupos no *Whatsapp*, um grupo de Promotores da área de Patrimônio Público é um grupo muito atuante, eles estão constantemente trocando ideias, eles têm uma dúvida "olha, o Prefeito fez uma contratação aqui sem licitação, era caso mesmo de dispensa de licitação, alguém tem algum modelo?", então eles trocam essa informação. Hoje, o *Whatsapp* é nosso centro de apoio criado pelos próprios Promotores, não é um órgão da Procuradoria, é um

---

questão que prevalece internamente". O ENTREVISTADO 10, 2018, ressalva a falta de imposição de teses, restringindo-se os meios listados em orientações.

<sup>505</sup> O ENTREVISTADO 05, 2018, ao mencionar os Congressos, ressalva a não vinculatividade das teses discutidas nesse ambiente, bem como o fato de que: "elas não têm um procedimento prévio de legitimação por discussão de toda classe, não é uma coisa que todos os promotores do estado de inteiro sejam chamados antes a dar sua contribuição e aí vai filtrando em etapas, em processos, até chegar no Congresso e o Congresso é o clímax. A gente fez, por exemplo, uma conferência estadual do MP há 2 ou 3 anos, isso a gente fez um processo envolvendo todo estado, etc., mas morreu nela, a coisa infelizmente não é tradução de se valorizar esse tipo de espaço democrático, de uma democracia participativa".

<sup>506</sup> Ainda: "O que acontece, agora com esse inferno de WhatsApp criaram o hábito de criar grupos dessas áreas de atuação. Tem o grupo Promotoria de Justiça da Infância, Promotoria de Justiça...Então os colegas todos da Infância fazem parte desse maldito grupo e aí discutem, dá para fazer de uma forma rápida né, ah tô com um caso aqui, tem alguém aí? tenho aqui, vou te mandar e tal. Então a tecnologia está servindo para... tirando as brigas né, tirando as discussões, agora na época de eleição, essas coisas todas. Tem esses grupos que se você quiser você pode fazer parte e ali você tem uma série de informações. Tem o da Procuradoria, MP Difusos, que vai trocando informação 'acabou de sair decisão no STJ nesse assunto sobre isso'. Habitação e Urbanismo, saiu essa decisão, o colega comenta que está mandando. Então tá servindo para isso. Também tem das Promotorias, aqui *PJ de Pessoa com Deficiência*, em vários colegas que são da área e estão discutindo e tal e você viu que tem 23 mensagens que não li e nem vou ler porque não gosto disso, mas é uma chance principalmente para quem está começando, troca informação, os colegas mais antigos já mandam cópia de petição que tem, então ajuda no trabalho dos Centros de Apoio" ENTREVISTADO 14, 2018. O ENTREVISTADO 06, 2018 também afirma participar de grupos de *whatsapp* para a troca de informações, divulgação de notícias, entre outros. Muito embora o ENTREVISTADO 17, 2018 reconheça a existência de grupos para discussão, tem a percepção de que inexistiria um trabalho ou uma discussão "mais sistematizada, organizada" no Ministério Público de São Paulo, tratando-se mais de discussões e apoios casuísticos, com variações a depender do Promotor e da Promotoria de Justiça.

mecanismo de comunicação que todo mundo usa hoje em dia e que está sendo internalizado na atuação do próprio MP.

#### 4.8.5. CONCLUSÕES DO TÓPICO

Foram constatadas, portanto, ferramentas de integração dos membros do Parquet Paulista que são capazes de, ao menos em tese, estimular uma atuação mais coordenada, unitária, coesa e informada no Ministério Público de São Paulo, servindo como potenciais viabilizadoras da fruição das referidas vantagens estratégicas.

Apesar disso, não se pode desconsiderar as possíveis limitações dessas ferramentas atreladas à dependência da vontade dos membros de estabelecerem tais formas de contato, à eventual resistência cultural ou institucional em assim se comportar, ao seu caráter possivelmente episódico (congressos anuais, por exemplo) e não vinculante (voluntário, mediante aplicação da independência funcional), além de reduzido alcance que podem atingir (limitado a uma Promotoria, por exemplo).

#### 4.9. VIAS E FERRAMENTAS PARA A TUTELA DOS INTERESSES SOCIAIS

A possibilidade do desenvolvimento de uma atuação estratégica, nos termos indicados por Galanter para os litigantes habituais, também perpassa pelo manejo das ferramentas e vias de resolução de controvérsias disponíveis ao litigante. O litigante habitual detém informações e expertise para eleger os meios mais adequados ao atendimento dos seus interesses, optando pela via judicial ou extrajudicial a depender do resultado provável a ser obtido no litígio, além de iniciar litigâncias e formular teses com o intuito de obter ganhos normativos.

Assim, nesse capítulo pretendeu-se (i) elencar, em linhas gerais, as vias e ferramentas passíveis de serem utilizadas na tutela dos interesses sociais – eis que esse rol já poderia conferir-lhe vantagens no litígio-, pelos Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público de São Paulo; (ii) identificar os principais *vetores* que informam a *escolha* da via judicial ou da extrajudicial, para a tutela dos interesses sociais e (iii) anotar pontuais elementos sobre a forma de condução dos conflitos coletivos (ou do emprego dessas ferramentas), especialmente se ativa ou reativa e rotineira<sup>507</sup>.

---

<sup>507</sup> Ou seja, não se pretendeu examinar e problematizar a fundo as particularidades processuais de cada ferramenta ou via de acesso para a resolução dos conflitos coletivos, mas identificar e elencar as ferramentas

#### 4.9.1. FERRAMENTAS DISPONÍVEIS

Os dados coletados sugerem existir uma gama ampla de instrumentos e ferramentas passíveis de serem adotadas pelos membros do Parquet Paulista para promover a tutela dos interesses sociais, tanto na esfera judicial, quanto na extrajudicial.

O **Manual de Atuação Funcional**, por exemplo, indica o procedimento a ser adotado em face do recebimento de informação sobre lesão de direitos coletivos. Aponta, assim, seja dado início a procedimento investigatório que, para a tutela coletiva, poderá ser<sup>508</sup> o *procedimento preparatório de inquérito civil*<sup>509</sup> ou o *inquérito civil*<sup>510</sup>.

---

disponíveis para uso do Ministério Público e os condicionantes para se escolher a via judicial ou a via extrajudicial, no momento de equacionar a tutela do interesse social.

<sup>508</sup> Note que o Ato Normativo 484/06-CPJ aponta que “*todos os meios de investigação devem, obrigatória e independentemente da denominação que se lhes atribua, ser regidos por este ato normativo*” (art. 1º, PU) (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 484/2006-CPJ. Disciplina o inquérito civil e demais investigações do Ministério Público na área dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, as audiências públicas, os compromissos de ajustamento de conduta e as recomendações, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 5 out. 2006. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/484.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/484.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>509</sup> A ser concluído em até 60 dias para as hipóteses de necessidade de esclarecimentos preliminares para identificação do investigado ou obtenção de informações que demonstrem a possibilidade em tese da atuação do Ministério Público no âmbito dos interesses coletivos. Dispõe o Ato Normativo 484/06-CPJ: Art. 23. De ofício ou mediante representação ou peças de informação, e sempre que necessário para formar seu convencimento, o membro do Ministério Público dotado de atribuição poderá determinar providências preparatórias à instauração do inquérito civil. Sobre o procedimento de tal ferramenta, determina o Ato Normativo 484/06-CPJ: art. 23: § 3º. Encerrado o prazo, com ou sem atendimento das providências preparatórias, o membro do Ministério Público poderá: I – promover o arquivamento e, se cabível, expedir recomendações na forma do artigo 113, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº. 734, de 26 de novembro de 1993, encaminhando os autos ao Conselho Superior do Ministério Público, na forma do Capítulo IV do Título V deste ato normativo; II – promover a ação civil pública; III – instaurar inquérito civil.

<sup>510</sup> A ser finalizado em até 360 dias, quando existirem informações ou elemento que indiquem a ocorrência efetiva de lesão ou ameaça de lesão a interesses coletivos. A normativa interna do Parquet define o seu procedimento: Art. 341. Ao tomar conhecimento de fato passível de tutela por meio de ação civil pública, instaurar inquérito civil (Art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.374/1985; art. 104, I, da LCE nº 734/1993 e art. 26, I, da Lei nº 8.625/1993) ou procedimento preparatório de inquérito civil (Art. 106 da LCE nº 734/1993 e art. 2º, § 4º, da Resolução nº 23 do CNMP) para sua efetiva apuração e adoção das medidas necessárias à prevenção ou reparação da lesão ou para tutela dos interesses individuais que sejam indisponíveis ( Art. 25, IV, “a”, da Lei nº 8.625/1993). Define o Ato Normativo 484/06-CPJ: **Art. 2º**. O inquérito civil é investigação administrativa, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público e destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais. Parágrafo único. O inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a concretização das demais medidas de sua competência própria. (Redação dada pelo Ato (N) nº 531-CPJ, de 11/04/2008).

Referidos procedimentos admitem todos os meios de prova lícitos, por solicitação do presidente da investigação, podendo contar com técnicos e recursos disponibilizados pela instituição, além apoio dos Centros de Apoio Operacional<sup>511</sup>.

O inquérito civil foi particularmente elogiado por diversos Entrevistados como meio que qualifica o papel do Ministério Público de tutor dos direitos coletivos, diferenciando-o dos demais legitimados<sup>512</sup>. Outro destaque foi dado ao seu poder de instrução, que conferiria subsídios para a dedução dos pedidos de um processo judicial<sup>513</sup>, e muitas vezes serviria como fundamento à celebração de acordos<sup>514</sup>.

Essas visões alinham-se à fala de Arantes, que destaca o inquérito civil como ferramenta que colocou o Parquet em “posição de extrema vantagem em relação aos demais legitimados a propor ações civis públicas”<sup>515</sup>, já que seria utilizado para a reunião de informações ou como “forma de pressão para soluções extrajudiciais dos conflitos”<sup>516</sup>.

Para a tutela dos interesses sociais, o Ministério Público de São Paulo também pode se valer de **inspeções, vistorias, audiências públicas**<sup>517</sup>, **notificações** para a colheita de

---

<sup>511</sup> O Manual de Atuação Funcional ainda indica os princípios que seriam observados para a condução dos procedimentos administrativos de investigação, a exemplo da independência funcional, da sua facultatividade, da distribuição ao órgão dotado da respectiva atribuição, e as formalidades que devem constar nas respectivas atuações e serem adotadas na portaria da sua instauração (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP. Aprova o "Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo". **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 28 dez. 2010. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/675.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/675.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>512</sup> 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.) e 04, ENTREVISTADO. **Gravação 04**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.). Outro entrevistado faz referência ao inquérito civil e outros instrumentos como o poder de requisição como atributos que qualificam o Ministério Público frente aos demais legitimados (09, ENTREVISTADO. **Gravação 09**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (36 min.).

<sup>513</sup> ENTREVISTADO 04, 2018.

<sup>514</sup> ENTREVISTADO 12, 2018 e 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.).

<sup>515</sup> ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002, p. 72.

<sup>516</sup> Ibid. p, 73.

<sup>517</sup> Como já detalhado no capítulo 4.5. “*Para coleta de provas, dados, informações ou esclarecimentos em inquérito civil ou com a finalidade de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública e social obedeçam aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual e no ordenamento jurídico*” (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo, art. 351, §5º). Define o **Ato Normativo 484/06-PGJ: Art. 3º**. As audiências públicas são instrumentos para coleta de provas, dados, informações ou esclarecimentos em inquérito civil, ou com a finalidade de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública e social obedeçam aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual e no ordenamento jurídico. Parágrafo único. A audiência pública será organizada e presidida pelo Ministério Público, precedida da publicidade devida (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 484/2006-CPJ. Disciplina o inquérito civil e demais investigações do Ministério Público na área dos interesses difusos,

esclarecimentos e para compelir a autoridade competente a adotar as providências necessárias a assegurar o respeito aos referidos interesses<sup>518</sup>. Da mesma forma, podem ser expedidas **requisições** para a obtenção de informações, documentos, certidões ou realização de exames e perícias por entes estatais e privados, sob pena da aplicação de sanções<sup>519</sup>, **solicitações** para a obtenção de informações ou providências<sup>520</sup>, além de se requerer **informações** sigilosas quando não exigida autorização prévia judicial.

O Ministério Público de São Paulo conta, ainda, com a possibilidade de expedir **recomendações**<sup>521</sup> para a orientação de órgãos públicos e privados quanto ao cumprimento de normas e aperfeiçoamento de serviços, assim como a sugestão da edição de normas ou alteração da legislação em vigor<sup>522</sup>. A **recomendação**, inclusive, é reputada como instrumento para a redução da litigiosidade e ampliação do acesso à justiça, havendo

---

coletivos e individuais homogêneos, as audiências públicas, os compromissos de ajustamento de conduta e as recomendações, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 5 out. 2006. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/484.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/484.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>518</sup> (Ato Normativo nº 484/06, art. 6º, inc. III, 17, §3º e 38/ss)

<sup>519</sup> Arts. 47 a 52 (Ato Normativo nº 484/06-CPJ).

<sup>520</sup> Art. 53. O Presidente poderá valer-se de mera solicitação às pessoas referidas no art. 43 para a obtenção de informações ou providências, fixando prazo razoável para atendimento. (Redação dada pelo Ato (N) nº 718/2011 – CPJ, de 01/12/2011) Parágrafo único. A solicitação não poderá conter advertência ou expressão que, direta ou indiretamente, caracterize requisição. (Redação dada pelo Ato (N) nº 718/2011 – CPJ, de 01/12/2011) Art. 54. A solicitação será encaminhada diretamente ao destinatário pelo presidente da investigação. (Redação dada pelo Ato (N) nº 718/2011 – CPJ, de 01/12/2011) Art. 55. Aplicam-se às solicitações as disposições dos artigos 49 e 50. (Redação dada pelo Ato (N) nº 531 – CPJ, de 11/04/2008) Art. 56. Não atendida a solicitação ou sua eventual reiteração, a informação ou providência deverá ser requisitada, observando-se o disposto no art. 43 deste Ato Normativo. (Redação dada pelo Ato (N) nº 718/2011 – CPJ, de 01/12/2011 (Ato Normativo nº 484/06-CPJ).

<sup>521</sup> **Art. 5º.** A recomendação é instrumento destinado à orientação de órgãos públicos ou privados, para que sejam cumpridas normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes das Constituições Federal e Estadual e serviços de relevância pública e social. Parágrafo único. É vedada a expedição de recomendação como medida substitutiva ao compromisso de ajustamento de conduta ou à ação civil pública. (Incluído pelo Ato (N) nº 718/2011 – CPJ, de 01/12/2011). **Art. 6º.** No exercício das suas atribuições o membro do Ministério Público poderá: I – expedir recomendações e relatórios anuais ou especiais para que sejam observados os direitos que lhe incumba defender ou para a adoção de medidas destinadas à prevenção ou controle de irregularidades (Ato Normativo nº 484/06-CPJ). A **Resolução 164/2017 CNMP** assim define as recomendações: **Art. 1º** A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas. Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo. (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 164/17. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 mar. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>522</sup> Art. 437 e artigos 94 a 98 (Ato Normativo nº 484/06-CPJ).

orientação para que seja manejada preferencialmente ao ajuizamento de ação<sup>523</sup>. O seu emprego, preventivo ou corretivo, de ofício ou por provocação, no inquérito civil, procedimento administrativo ou procedimento preparatório, é fundamentado nas funções institucionais outorgadas ao Ministério Público, assim como na sua relação histórica com a “nova configuração institucional, [que] se assemelha ao que no direito comparado se denomina função ombudsman ou de defensor do povo”<sup>524</sup>.

Outra ferramenta para a atuação funcional do Ministério Público de São Paulo na fase investigatória ou no curso da ação civil pública é o **compromisso de ajustamento de conduta**<sup>525</sup>, voltado a adequar a conduta da parte adversa às exigências legais por meio do cumprimento das obrigações para a prevenção, cessação e reparação de dano<sup>526</sup>.

A normativa interna ainda sugere os cuidados a serem adotados pelo Promotor de Justiça na celebração do compromisso, a exemplo da abrangência de todos os aspectos necessários à prevenção ou reparação do dano, “*admitindo o ajuste somente quanto ao modo, prazo e lugar do cumprimento da obrigação, que deverá ser certa quanto à sua existência e determinada quanto ao seu objeto*”<sup>527</sup>, além de, sempre que possível, ser acompanhado do técnico ou servidor público que subsidiou o Ministério Público no caso<sup>528</sup>.

---

<sup>523</sup> Resolução 164/2017 CNMP.

<sup>524</sup> Resolução 164/2017 CNMP.

<sup>525</sup> Define o Ato Normativo 484/06-PGJ: Art. 4º. O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento formal, podendo ser celebrado nos autos do inquérito civil ou do procedimento preparatório de inquérito civil, com os interessados para adequação de suas condutas às exigências legais, mediante cominações, com eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos da legislação específica. (Redação dada pelo Ato (N) nº 531-CPJ, de 11/04/2008). A Resolução 179/17 do CNMP também define: “o compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração” (art. 1º).

<sup>526</sup> Art. 83 (Ato Normativo nº 484/06-CPJ).

<sup>527</sup> No mesmo sentido, o art. 1º, §1º da Resolução 179/17 do CNMP (“não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (...)” (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 179/17. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 26 jul. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>528</sup> O Manual de Atuação Funcional sugere os parâmetros gerais, como a situação financeira do interessado, proporcionalidade com a obrigação, possibilidade de ser em valor diário) e, após a homologação, o acompanhamento do seu cumprimento, entre outros.

A eficácia do compromisso pressupõe a homologação do arquivamento do inquérito civil pelo Conselho Superior do Ministério Público<sup>529</sup>.

Tal ferramenta também é entendida como meio de evitar a judicialização de conflitos, reduzir a litigiosidade “e, por consequência, contribui[r] decisivamente para o acesso à justiça na sua visão contemporânea” (Resolução nº 179/17 do CNMP).

Os procedimentos administrativos de investigação podem culminar com o seu arquivamento, na hipótese de o Promotor estar convicto da inexistência de fundamento para o ajuizamento de ação civil pública ou de outras medidas administrativas, o que estará sujeito à homologação do Conselho Superior do Ministério Público<sup>530</sup>, ou podem culminar no ajuizamento de ação civil pública<sup>531</sup>. O encerramento do inquérito consiste em ato fundamentado<sup>532</sup>.

---

<sup>529</sup> Manual de Atuação Funcional (art. 359, inc. V).

<sup>530</sup> Da mesma forma, as peças de informação arquivadas, ainda que não tenham resultado na instauração dos procedimentos investigatórios deverão ser encaminhadas ao Conselho Superior (art. 363).

<sup>531</sup> Art. 90 (Ato Normativo nº 484/06-CPJ).

<sup>532</sup> Art. 91 (Ato Normativo nº 484/06-CPJ). Ainda do Ato Normativo nº 484/06-CPJ: Art. 99. O inquérito civil será arquivado de forma fundamentada: I – diante da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil pública ou para as medidas previstas no capítulo anterior, depois de esgotadas todas as diligências; II – na hipótese de a ação civil pública ou as recomendações expedidas não abrangerem todos os fatos referidos na portaria de instauração do inquérito civil; III – quando celebrado compromisso de ajustamento definitivo (AN 484/06-CPJ). Artigo 100. Sob pena de falta grave, os autos principais, com a promoção de arquivamento, deverão ser remetidos no prazo de 3 (três) dias contados da data da promoção, mediante comprovante, ao Conselho Superior do Ministério Público § 1º. A promoção de arquivamento será submetida, na forma do regimento interno, a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público em sessão pública, salvo se houver sigilo, que poderá: I – homologá-la; II – determinar o ajuizamento da ação civil pública; III – determinar a instauração de inquérito civil, quando se tratar de peças de informação, e ainda não haja base para propositura de ação; IV – determinar a conversão do julgamento em diligência, com o prosseguimento no inquérito civil já instaurado, indicando de forma expressa as diligências necessárias. § 3º. Se o Conselho Superior do Ministério Público deixar de homologar a promoção de arquivamento, comunicará o fato, desde logo, ao Procurador-Geral de Justiça, para a designação de outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação ou o prosseguimento das investigações. § 4º. A designação, salvo motivo justificado, deverá recair no substituto automático do membro impedido ou, na impossibilidade de fazê-lo, sobre membro do Ministério Público com atribuição para, em tese, officiar no caso, segundo as regras ordinárias de distribuição de serviço. § 5º. Na hipótese de não homologação do arquivamento proposto pelo Procurador-Geral de Justiça, os autos serão remetidos ao seu substituto legal. § 6º. Não ocorrendo a remessa no prazo previsto no “caput” deste artigo, o Conselho Superior do Ministério Público, de ofício ou a pedido de qualquer interessado, requisitará os autos do inquérito civil ou das peças de informação, para exame e deliberação. Art. 101. Convertido o julgamento em diligência, reabre-se ao Promotor de Justiça que tinha promovido o arquivamento do inquérito civil ou das peças de informação a oportunidade de reapreciar o caso, podendo manter sua posição favorável ao arquivamento ou propor a ação civil pública, como lhe pareça mais adequado. Neste último caso, será desnecessária a remessa dos autos ao Conselho Superior, bastando comunicar, por ofício, o ajuizamento da ação.

As providências relacionadas ao trâmite da **ação civil pública** também estão dispostas no **Manual de Atuação Funcional**, que destaca, em seu início, questões bastante basilares para a condução de ações judiciais, tais como “atentar sempre para os requisitos gerais e específicos da petição inicial” (art. 366, §2º), “lembrar que o Ministério Público não recebe honorários advocatícios” (art. 366, §5º), “atentar para o cabimento (...) de pedido liminar” (art. 368), observar a competência para o julgamento do caso, instruir os autos com o inquérito civil, observar prazos para evitar preclusão, acompanhar a tramitação do processo, atentar para os pontos controvertidos, indicar assistente técnico quando deferida a produção de prova pericial, a necessidade de se impugnar especificamente a sentença e recurso de apelação, entre outros.

O Manual também destaca que, como regra, a atuação do Ministério Público de São Paulo está condicionada ao princípio da obrigatoriedade, estabelecendo a possibilidade de se postular a extinção da ação civil pública sem resolução de mérito, apenas quando, “*no curso do processo, surgir fato novo que descaracterize a situação vigente à época do ajuizamento da ação e que faça cessar a lesão ou a ameaça de lesão ao interesse tutelado (carência superveniente), bem como quando impossível suprir a falta de pressuposto processual ou condição da ação*” (art. 367)<sup>533</sup>.

Diversas das ferramentas enumeradas pela normativa do Ministério Público de São Paulo e CNMP foram indicadas como sendo utilizadas pelos Entrevistados no dia a dia do exercício de suas funções na tutela dos interesses sociais<sup>534</sup>.

<sup>533</sup> Além disso, sugere-se ao Promotor de Justiça “*zelar para que o provimento jurisdicional previsto na sentença seja prioritariamente consistente em tutela específica*” e, não sendo possível adotar as medidas necessárias para assegurar a obtenção do resultado prático equivalente e, em última medida, a conversão em perdas e danos. No mais, prevê-se a atuação do Ministério Público como fiscal da lei em ações civis públicas propostas pelos colegitimados.

<sup>534</sup> As medidas extrajudiciais utilizadas, de acordo com o Entrevistado 05 seriam o diálogo, acordo (“acerta na ata aqui, na conversa, e cumpre-se, depois de cumprido a gente submete ao controle do Conselho Superior do MP”) o Termo de Ajustamento de Conduta (05, ENTREVISTADO. **Gravação 05**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.). Outro aponta a negociação (02, ENTREVISTADO. **Gravação 02**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.). Já outro o termo de ajustamento de conduta, ação judicial, expedição de ofício, requisição, acordo sem TAC (07, ENTREVISTADO. **Gravação 07**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (63 min.) Para o ENTREVISTADO 12, 2018, seria fazer acordo, deliberação de prazo, cumprimento de obrigação. TAC. Levar situações à mídia ou ao público. Também mencionaram o termo de ajustamento de conduta 11, ENTREVISTADO. **Gravação 11**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.), pelo acordo 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.) e

Uma ferramenta que também apareceu na fala de alguns Entrevistados foi a reunião ou **conferência de um tratamento mais amplo**, macro ou abrangente, a situações que aparentemente tinham escopo mais reduzido ou que foram encaminhadas de forma individual/repetitiva ao Ministério Público. Tal expediente foi indicado como sendo uma forma de equacionar questões coletivas ou as questões reputadas como “estruturais” dos litígios sociais<sup>535</sup>.

Vislumbra-se, assim, como diferencial na atuação dos membros do Ministério Público de São Paulo, a **variedade de ferramentas** passíveis de serem utilizadas para a tutela dos interesses sociais<sup>536</sup>.

---

“política pública”, TAC, inquérito civil (01, ENTREVISTADO. **Gravação 01**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.).

<sup>535</sup> ENTREVISTADO 05, 2018. ENTREVISTADO 02, 2018. ENTREVISTADO 07, 2018. ENTREVISTADO 14 2018 e 03, ENTREVISTADO. **Gravação 03**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (41 min.). Essa ideia, em termos um pouco diferenciados, foi reproduzida na fala do ENTREVISTADO 01, 2018, que relata que a sua Promotoria teria alterado a forma de trabalhar “por demanda”, para “fazer uma política pública”, o que teria ocorrido no decorrer do processo de amadurecimento da ação civil pública. O Entrevistado também apontou situações em que a Promotoria teria desenvolvido uma atuação preventiva em matéria de repercussão social e repetitividade, por meio da celebração de um TAC, por meio do qual empresas se comprometeram a esclarecer ao mercado determinadas situações, o qual, conduzido, não foi homologado pelo Conselho, por haver discordância quanto à legalidade da concessão de uma das condições às empresas (benéficas).

<sup>536</sup> Membros do Ministério Público já manifestaram o entendimento, aprovado no XXII Congresso Nacional da Instituição, em torno da amplitude dos instrumentos passíveis de serem utilizados para a tutela dos direitos tutelados pelo Parquet, especialmente considerando o seu papel para a promoção do acesso à justiça: **1.** O Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental da sociedade e do indivíduo de acesso à justiça e, por isso, os princípios e as diretrizes interpretativas dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais são parâmetros legítimos e seguros para a compreensão do Ministério Público, da sua natureza jurídica, das suas atribuições e, especialmente no que mais interessa nesta tese, dos seus mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional. **2.** à luz dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, principalmente com base na cláusula constitucional aberta prevista no § 2o do art. 5o da Constituição da república federativa do Brasil de 1988, o rol dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais que devem ser protegidos e efetivados pelo Ministério Público é meramente exemplificativo. **3.** No mesmo diapasão, o rol dos mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional do Ministério Público também é meramente exemplificativo. **4.** Assim, o Ministério Público poderá utilizar-se, jurisdicionalmente, de todas as ações, provas e medidas judiciais, mesmo que atípicas, desde que necessárias e concretamente adequadas para proteger e/ou efetivar direitos fundamentais. A instituição poderá, por exemplo, utilizar-se de provas por estatísticas, por amostragem ou valer-se de diagnósticos sociais em suas demandas judiciais e, além disso, todos os tipos de pedidos e medidas judiciais podem ser utilizados pelos membros da instituição no exercício das suas atribuições constitucionais. **Alteração das conclusões objetivas: Item 4** - Assim, o Ministério Público poderá utilizar-se, jurisdicionalmente, de todas as ações, provas, inclusive provas técnicas de acordo com o novo CPC, desde que necessárias e concretamente adequadas para proteger e/ou efetivar direitos fundamentais. A instituição poderá, por exemplo, utilizar-se de provas por estatísticas, por amostragem ou valer-se de diagnósticos sociais em suas demandas judiciais e, além disso, todos os tipos de pedidos e medidas judiciais podem ser utilizados pelos membros da instituição no exercício das suas atribuições constitucionais. **5.** No plano extrajurisdicional, o Ministério Público poderá utilizar-se de mecanismos atípicos, mas jurídica e socialmente legítimos, tais como acordos para a pactuação com o poder público sobre a implementação de

Pelo que se nota, há ao menos a possibilidade de que Ministério Público de São Paulo empregue uma série de ferramentas para se municiar de informações relevantes sobre o litígio e a coletividade tutelada, que poderiam ser utilizados na definição da estratégia de defesa do interesse social, bem como para compelir a parte que supostamente violou esses interesses, a reparar os danos ou a não mais conduzir-se de modo a violá-los<sup>537</sup>.

Ainda que haja certo engessamento na celebração de acordos e na condução de processos investigatórios (a exemplo de não ser possível transigir sobre a integralidade da questão, dada a conotação indisponível do interesse social, e de se depender de homologação interna para o arquivamento de inquéritos), o apoio técnico, informacional e ferramental do Ministério Público de São Paulo, para obter informações e encaminhar a tutela dos interesses sociais, muitos dos quais lhe são exclusivos (a exemplo do inquérito civil), poderá lhe conferir vantagens na promoção da aludida tutela. A criação dessas ferramentas, como declarado nas normas que as regulamentam, já indica o interesse ou a viabilidade de o Ministério Público Paulista se valer da via extrajudicial para promover o acesso à justiça e equacionar conflitos coletivos.

O Ministério Público de São Paulo não deixa de desfrutar de potenciais vantagens decorrentes das ferramentas a ele disponíveis na esfera judicial, notadamente a isenção de custas e honorários sucumbenciais (com as ressalvas legais – art. 18, Lei 7.347/85), a legitimação extraordinária fixada legalmente (art. 5º, Lei 7.347/85, art. 177, CPC), a fruição de prazo em dobro para as suas manifestações (art. 180, CPC, com as exceções legais) e o

---

políticas públicas necessárias e socialmente relevantes; poderá, ainda, utilizar-se de projetos sociais e institucionais, reuniões coletivas, além de ser possível e até recomendável o uso do direito de petição, nos termos do art. 5º, xxxix, alínea “b, da Cr/1988, podendo se valer também de outros mecanismos legítimos, mesmo que não previstos expressamente na Constituição ou na lei. **6.** é inconstitucional lei ou medida que imponha interpretação restritiva ao papel constitucional do Ministério Público, das suas atribuições e dos seus mecanismos de atuação jurisdicional ou extrajurisdicional quanto à defesa dos direitos fundamentais (arts. 1º, 3º, 5º, XXXV, § 2º, arts. 127 e 129, todos da Cr/1988) (ALMEIDA, Gregório Assagra de; DAHER, Lenna Luciana Nunes; LOPES, Ludmila Reis Brito. O Ministério Público como Garantia Constitucional Fundamental da Sociedade de Acesso à Justiça: interpretação ampliada e rol meramente exemplificativo dos mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional da Instituição In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses.** Disponível em: <<https://congressonacional2017.ammop.org.br/public/arquivos/teses/51.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2019).

<sup>537</sup> Não se descarta o emprego de ferramentas para direta influência **normativa**, a exemplo da previsão da apresentação de sugestões ao Procurador-Geral de Justiça de propostas de eventuais alterações legislativas nas matérias de suas atribuições (art. 437, inc. X, a), assim como o acompanhamento dos trabalhos de comissões técnicas em todas as esferas de Poder, “*apresentando sugestões para a edição ou alteração de normas, com o objetivo de melhoria dos serviços e ações prestados à coletividade e demais assunto relacionados às suas atribuições*” (art. 437, inc. XI). A possibilidade de, no exercício de suas atribuições, o membro do Ministério Público “*sugerir à esfera de poder competente a edição de normas ou a alteração da legislação em vigor*” é igualmente prevista de forma ampla no Ato Normativo 484/06-PGJ (art. 6º, inc. II, inclusive por meio da expedição de recomendações – art. 96).

ajuizamento de ação precedida do uso de instrumentos para a coleta de informações e provas, que reforçam, em tese, a assertividade dos seus pedidos. A esse respeito, interessam os dados obtidos no sentido de que as ações civis públicas poderiam consistir em instrumentos de pressão para a celebração de acordos e pronta solução dos litígios, de modo a permitir a fruição de vantagens no que toca à consecução do resultado pretendido com o litígio.

De acordo com Galanter, o uso de ações coletivas, inclusive, tenderia a aumentar os riscos dos litigantes habituais, sendo um instrumento tendencialmente positivo para equiparação das forças das partes em litígio. Assim, a existência das aludidas ferramentas *sugere* a eventual ou possível fruição de vantagens estratégicas associadas com a condução de uma litigância fundamentada, informada, apta a ser deduzida tanto na via judicial quanto na extrajudicial, por meio do manejo de ferramentas hábeis a “navegar o sistema processual”, com a redução de custos e riscos (a exemplo da sucumbência e de uma resolução mais célere e sem custas judiciais, pela via administrativa) e o incremento do risco da parte adversa.

#### 4.9.1.1 FERRAMENTAS E A PROCURADORIA DE JUSTIÇA

Por sua vez, as ferramentas disponíveis para a atuação do Parquet Paulista em segundo grau, para emprego pelos Procuradores de Justiça, apresentam certas peculiaridades no que diz respeito à mencionada diversidade de opções disponíveis, tendendo a ser ressaltada nessa seara a limitação dos sujeitos à apresentação de “pareceres” (além de memoriais e sustentações orais, já tratadas sob a perspectiva da descontinuidade da atuação, no capítulo 4.6) e ao eventual emprego de mecanismos voltados à fixação de teses judiciais.

**Ministério Público “parecerista”.** Como antecipado, a pesquisa identificou críticas internas do Parquet relacionadas com a necessidade de se compatibilizar a estrutura e as funções por ele desempenhadas, inclusive em segunda instância, com os vetores trazidos pela Constituição Federal de 1988, priorizando-se a sua função de *agente*<sup>538</sup>, em detrimento de fiscal da ordem jurídica, bem como uma postura mais *ativa*, com o emprego das ferramentas correspondentes, em detrimento de reativa e limitada na condução de casos de efeitos reduzidos.

---

<sup>538</sup> A Recomendação 57/2017 CNMP, que trata da atuação do Parquet nos Tribunais, indica como uma das diretrizes dessa atuação a necessidade de se orientar os membros para atuação conforme ao perfil traçado pela Constituição de 1988, de órgão agente, assim como de se aprimorar a atuação do Ministério Público, considerando o seu papel para a garantia constitucional do acesso à justiça.

A despeito disso e do recebimento da função de tutor dos interesses sociais, de acordo com percepções nutridas por membros do Parquet Paulista, pouco teria sido mudado estruturalmente nas funções e na forma de trabalho dos Procuradores de Justiça<sup>539</sup>.

A preponderância da atividade de “parecerista” dos Procuradores ou o emprego da ferramenta “parecer” como aquela afeita à atuação em segundo grau pela Procuradoria de Justiça, assim, recebe críticas por não aderir à atuação mais ativa e voltada a conferir acesso e efetividade à tutela dos interesses sociais, o que seria associado, para os críticos, ao emprego de ferramentas como a condução de investigações, colheita de provas, interposição de recursos (inclusive para os Tribunais Superiores), ajuizamento de ações, correção de deficiências do recurso interposto pelo Promotor de Justiça, realização de sustentação oral, despacho de memoriais<sup>540</sup>, monitoramento de jurisprudência, acompanhamento de recursos e elaboração de teses e de uma estratégia de atuação a partir daí<sup>541</sup>, especialmente para se

---

<sup>539</sup> Como exemplos, a fala do ENTREVISTADO 05, 2018 e Hugo Mazzilli, que aponta que a despeito das alterações nas atividades funcionais desenvolvidas pelos Promotores de Justiça, bem como das alterações na estrutura física sofridas pelo *Parquet* com a sua evolução “*para tornar-se defensor dos interesses sociais*”, “*não houve a correspondente mudança na metodologia de trabalho e na atuação dos Procuradores de Justiça, pois o Ministério Público estadual continuou dividido em duas instâncias, quase estanques, sem maior sinergia entre si*” (MAZZILLI, 2010, p. 5). O Autor esclarece que as cominações constantes das Leis Orgânicas do Ministério Público foram nada ou pouco alteradas com relação às previsões existentes na legislação anterior (LC nº 40/81), podendo, excluídas as suas atuações como órgãos de administração ou as funções de execução excepcionais, e destacadas as sustações orais geralmente atribuídas a Procuradores designados, assim serem resumidas: “Nessa qualidade, eles oficiam normalmente junto ao Tribunal de Justiça, dando pareceres nos processos que lhes são distribuídos. Propõem raríssimas ações nos casos de competência originária dos tribunais, em regra por delegação do Procurador-Geral, e interpõem raríssimos recursos, pois são equipes especializadas de Procuradores que o fazem, sob delegação do Procurador-Geral. E apenas alguns Procuradores oficiam nas sessões dos tribunais”.

<sup>540</sup> Note-se que algumas dessas atribuições são consideradas como deveres funcionais dos Procuradores, como sugere a Recomendação 57/2017 CNMP: “Art. 19. É dever do membro do Ministério Público que atua junto aos Tribunais atender ao público e aos advogados, comparecer às sessões de julgamento para as quais estiver designado e, nas causas em que estiver atuando como parte e/ou custos iuris (fiscal da ordem jurídica), sempre que adequado e pertinente, praticar, principalmente nas causas de relevância social, sem prejuízo de outros atos, os seguintes: a) provocar e participar das sessões de conciliação e mediação; b) entregar memoriais; c) realizar sustentação oral; d) interpor Recursos Especial, Extraordinário e outros recursos admitidos pelo sistema processual. § 1º O disposto no caput deste artigo é aplicável, no que for compatível, às sessões de julgamentos eletrônicos nos Tribunais, devendo os membros do Ministério Público, nos limites de sua independência funcional, zelar pela observância das suas garantias e prerrogativas institucionais e, quando for o caso de sustentação oral, peticionar, tempestivamente, assim que tomar conhecimento da pauta de julgamento virtual, para que o referido julgamento seja realizado presencialmente. § 2º É recomendável que os memoriais, sempre que possível, sejam apresentados antes da sustentação oral.”

<sup>541</sup> Segundo Mazzilli, parcela da revisão de funções propostas pelo autor perpassaria pela noção de que os Procuradores de Justiça, apesar de serem os membros com mais experiência na carreira, acabam por se limitar a dar pareceres nos processos e a “*encaminhar às equipes especializadas sugestões para eventuais providências institucionais*”, sem conduzir investigações, colher provas, propor ações ou interpor recursos (MAZZILLI, 2010, p. 6). Exemplificativamente, os Grupos de trabalho estabelecidos no XXI Congresso Nacional do Ministério Público apresentaram os seguintes enunciados, relacionados com a atuação dos órgãos de execução de segunda instância do Ministério Público: (...) 1. É necessário reavaliar a função preponderante

obter acórdãos favoráveis à tese defendida pelo Parquet<sup>542</sup>. A esse respeito, a Recomendação 57/2017 CNMP aponta:

Art. 18. É fundamental a identificação dos casos em que se faça necessária a apresentação de manifestação como fiscal da ordem jurídica, superando-se atuação meramente parecerista nos tribunais para uma atuação mais proativa na condição de parte, sem prejuízo do exercício da função de fiscal da ordem jurídica, que integra o próprio conceito constitucional de Ministério Público como garantia fundamental de acesso à justiça<sup>543</sup>.

---

de parecerista das Procuradorias de Justiça; 2. É necessário especializar as Procuradorias de Justiça e estabelecer formas de atuação integrada e colaborativa entre membros do primeiro e segundo graus, com padronização de atuação e identificação de teses institucionais (BADINI, Luciano; COURA, Alexandre. GT A atuação do MP em segunda instância –novas perspectivas – Conclusões/Enunciados In: **Conclusões Do XXI Congresso Nacional do Ministério Público**. Rio de Janeiro: AMPERJ, 2015. Disponível em: < [http://www.conamp.org.br/images/congressos\\_nacionais/Teses\\_aprovadas\\_XXI\\_Congresso\\_Nacional%20\\_MP.pdf](http://www.conamp.org.br/images/congressos_nacionais/Teses_aprovadas_XXI_Congresso_Nacional%20_MP.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2019, p. 699). Ainda, sobre a atuação mais ativa: ALMEIDA, 2016, p. 103. ZENKER, 2016, p. 180-182: em se tratando de recursos de apelação (...) deve atuar no sentido de fazer valer a pretensão deduzida em primeira instância, como verdadeira parte interessada no resultado do processo. Deve o membro do Parquet, sempre, atuar em prol da efetividade do processo e da atuação do próprio Ministério Público no caso em questão, a qual pode acabar depreciada pela emissão de pareceres cuja falta sequer é sentida ou considerada por ocasião dos julgamentos nas Cortes Superiores. Da mesma forma, havendo algo a acrescentar, deve o Procurador de Justiça pronunciar-se formalmente através de memorial e/ou sustentação oral, reforçando a tese já defendida pelo Ministério Público no âmbito recursal, sempre na condição de recorrente ou de recorrido. Atuação nesse sentido admite, quando necessárias, considerações sobre o objeto do recurso para suprir eventuais deficiências processuais que possam inviabilizar o êxito do recurso e de acesso aos Tribunais Superiores na hipótese de a pretensão ministerial de primeiro grau não ser acolhida pelo Tribunal Estadual ou Regional Federal (...) deverá o órgão ministerial de segundo grau, sempre que possível, recorrer ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal, em prol da tese defendida pelo Ministério Público e não acolhida por ocasião do julgamento do recurso, contribuindo, assim, para a formação de acórdãos favoráveis à instituição, mormente em tempos de valorização de súmulas e de jurisprudência dominante na legislação processual”.

<sup>542</sup> A preocupação com o “aperfeiçoamento do trabalho institucional nos Tribunais, principalmente com vistas à formação de precedentes favoráveis às teses sustentadas pelo Ministério Público para a adequada defesa dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos” foi também objeto expresso da Carta de Brasília, que estabeleceu diretriz aos membros para a adoção das providências para o alcance dos precedentes pretendidos, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de defesas orais (BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Carta de Brasília**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016).

<sup>543</sup> Em contrapartida, estabelece o artigo 20 da Recomendação: “Os membros do Ministério Público com atuação nos tribunais, atentos ao princípio da duração razoável do processo, caso avaliem a ausência de causa justificadora para a intervenção no processo civil como fiscal da ordem jurídica (custos iuris), nos processos encaminhados pelo Tribunal de acordo com o regulamento pertinente, consignarão, no prazo legal, a sua manifestação nesse sentido e diligenciarão para providenciar a imediata restituição dos autos ao Juízo competente” (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 57/17. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964>>. Acesso em: 6 nov. 2017).

Nesse contexto, relegar-se a atividade preponderante de parecerista, mais inerte, que não evoca o emprego de medidas voltadas a reforçar o convencimento ativo do Tribunal em favor da tese sustentada pelo Parquet (já que muitas vezes não seria levada em consideração pelo julgador e poderia até se conflitar com a tese então sustentada pelo Parquet), e que poderá, ainda, ser contrária à estratégia e orientação de atuação conduzida pela instituição até o momento, aos membros mais experientes e antigos da instituição<sup>544</sup>, poderia consistir em empecilho à fruição de vantagens estratégicas associadas com a condução experiente, planejada, contínua e persistente dos casos, além de voltada à criação ou implementação de normas e teses institucionais que poderão influenciar uma série de outros casos. A ferramenta utilizada pelo Procurador, portanto (parecer) e a forma do seu emprego, portanto, poderiam ter impactos que mitigam o auferimento das aludidas vantagens estratégicas.

Em contrapartida, há quem sustente que, estruturando-a de forma não limitada a uma concepção mais inerte, a atuação dos Procuradores poderia ser aproveitada para extrair vantagens à tutela dos interesses sociais, utilizando-se a sua especialização, o olhar amplo proporcionado pela sua não limitação à Comarca<sup>545</sup>, a sua experiência para auxiliar e orientar Promotores de Justiça<sup>546</sup>, sinalizar ao Procurador-Geral as questões e necessidades decorrentes da atuação em primeira instância<sup>547</sup>, além de inculcar uma linha de atuação uniforme aos membros do início ao fim do litígio<sup>548</sup>.

**Outras ferramentas.** O emprego de ferramentas aptas a tornar mais efetiva a tutela dos interesses sociais, de forma distanciada de um papel passivo e essencialmente “parecerista” do Parquet, também é objeto de sugestão e reflexão, sob a perspectiva da sua participação nas técnicas processuais afeitas ao julgamento de conflitos repetitivos, previstas no Código de Processo Civil de 2015<sup>549</sup>.

---

<sup>544</sup> A função de oferecimento de pareceres atribuída às Procuradorias de Justiça foi também tratada por alguns dos Entrevistados da pesquisa de forma crítica, quando questionam a alocação dos profissionais, em tese, mais experientes da Instituição, para elaborar os pareceres, que muitas vezes não são levados em consideração pelos julgadores e que os afastam da função de agentes na tutela dos interesses sociais, em processos em que o Ministério Público figura como tal indicado pelo ENTREVISTADO 05, 2018 e ENTREVISTADO 02, 2018. O ENTREVISTADO 15, 2018 aponta ser um desperdício de atuação.

<sup>545</sup> MAZZILLI, 2010, p. 7 e 8. ENTREVISTADO 12, 2018.

<sup>546</sup> ENTREVISTADO 12, 2018. ENTREVISTADO 14, 2018.

<sup>547</sup> ENTREVISTADO 12, 2018.

<sup>548</sup> ENTREVISTADO 14, 2018 menciona a intenção de orientar e de procurar manter a linha de tutela de determinado tema coletivo, que já havia trabalhado e que vinha defendendo desde a primeira instância.

<sup>549</sup> O Promotor de Justiça Hermes Zaneti Jr. aponta o surgimento de novas técnicas processuais afeitas aos conflitos de massa, em meio à sobrecarga da máquina judicial, para destacar o que reputa como papel necessário do Ministério Público nessa seara. Nesse sentido, aponta o Autor: “A participação do Ministério

A atuação do Ministério Público é mencionada, nesse contexto, especialmente no emprego de mecanismos e na dispensa de atenção na formação e aplicação de precedentes<sup>550</sup>, assim como na atuação em ferramentas como o Recurso Especial/Extraordinário Repetitivos e o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (“IRDR”)<sup>551</sup>. Especificamente no que diz respeito ao IRDR<sup>552</sup>, recebem destaque as seguintes perspectivas de atuação:

---

Público nestes processos torna-se radicalmente mais importante, não se limita a ser apenas o fiscal da lei, mas deve assegurar os direitos fundamentais processuais e materiais de forma a evitar que para atingir a efetividade se sacrifique no altar da eficiência a tutela dos direitos”, o autor ainda sugere que a atuação do Ministério Público nos Tribunais deveria “visar à tutela dos direitos fundamentais e a garantia do processo justo, não mais apenas fiscalizar a aplicação da concreta vontade da lei, se é que esta algum dia existiu” (ZANETI JÚNIOR, Hermes. Código de Processo Civil 2015: Ruptura do Paradoxo entre o Ministério Público da Legalidade e o Ministério Público Constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 48).

<sup>550</sup> Uma das diretrizes para a atuação do Parquet em segundo grau é, de acordo com a Recomendação 57/2017 CNMP, a discussão das funções da instituição nessa seara, considerando que o CPC de 2015 “ampliou sobremaneira o caráter vinculante dos precedentes jurisdicionais, com ênfase nos julgamentos paradigmáticos”, bem como o aprimoramento da atuação do Parquet, na condição de fiscal, na formação dos precedentes vinculantes nos Tribunais, para fortalecer a defesa dos direitos fundamentais.

<sup>551</sup> Também se aponta o seu papel na **comunicação de casos repetitivos às agências reguladoras** (CPC, art. 985, §2º e 1/040, inc. IV). – Zaneti aponta que a questão da sobrecarga do Poder Judiciário e do Ministério Público também seria originada da atuação da Administração Pública, “uma das maiores litigantes do Brasil”, na tutela de direitos. Assim, não apenas as decisões originadas do julgamento de casos repetitivos deveriam ser comunicadas às agências, como também o Ministério Público deveria exigir tal comunicação para “todos os casos em que ocorrer formação de precedentes normativos formalmente vinculantes (CPC, art. 927 e incisos) e no julgamento de processos coletivos (Ibid., p. 49).

<sup>552</sup> Muito embora a jurisprudência e a doutrina atualmente reconheçam a legitimidade dos Ministérios Públicos estaduais para atuarem nos Tribunais Superiores, em detrimento de se atribuir exclusividade ao Ministério Público Federal, optou-se por examinar com mais detalhes apenas a atuação do Parquet Paulista no IRDR (ao invés de também se estender tal análise aos recursos especiais e extraordinários repetitivos), por se entender que a atuação do Ministério Público estadual tenda a ser mais relevante ou frequente/preponderante em segunda instância do que perante os Tribunais Superiores, nos quais é possível que exista a prevalência de dados da atuação do Ministério Público Federal, seja pelo histórico do não reconhecimento da possibilidade de atuação dos entes estaduais na aludida seara, seja pela certa restrição dessa atuação no aludido âmbito (considerando-se, por exemplo, a necessidade de intervenção do Ministério Público Federal nos processos em que atua o Ministério Público estadual). Sobre a superação jurisprudencial e o reconhecimento de que o Ministério Público Estadual possa officiar perante as aludidas Cortes, sob pena do cerceamento da autonomia dos entes estaduais e violação do princípio federativo: cf. SILVA, Dicken William Lemes. Litígio estratégico de interesse público e Ministério Público: reflexões sobre a natureza instrumental da independência funcional. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, n. 7, p. 73-108, 2013, p. 12). O Promotor de Justiça Robson Renault Godinho, em artigo publicado em conjunto com Freddie Didier Jr., aponta que o entendimento anterior, que vedava a atuação do Ministério Público Estadual perante o STJ e o STF, “além de impor uma heterodoxa subordinação entre os diversos Ministérios Públicos, numa particular interpretação do conceito de unidade institucional, acarretava uma série de embaraços e perplexidades processuais”. Os Autores complementam que a restrição da prática dos atos processuais ao órgão da União ensejaria “uma relação assimétrica a partir de um desvio de perspectiva na compreensão da legitimidade e da capacidade daquelas instituições” DIDIER JÚNIOR, Freddie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no novo CPC. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 22). Nesse sentido, Mazzilli aponta ser correto o entendimento da possibilidade de que o Procurador-Geral de Justiça possa realizar sustentação oral nas Cortes Superiores, sob pena de se entender pela existência de subordinação hierárquica e cerceamento da autonomia do Ministério Público Estadual, relativamente ao Federal (MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público

**a) Dar início ou requerer a instauração e emprego de tal ferramenta (CPC, artigo 996<sup>553</sup>):**

O requerimento para a instauração do IRDR poderia servir como medida, em tese, equiparável à ideia de Galanter da fruição de vantagem, pelo litigante habitual, da eleição e “disparo” de casos, de acordo com a experiência e o planejamento do litigante, com o objetivo de influir no resultado de uma série de casos<sup>554</sup>.

---

na transição democrática In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, livro verde, p. 216). Para subsidiar a alteração do entendimento jurisprudencial, os julgados destacados pelos Autores reconhecem a autonomia entre o Ministério Público Estadual e o Ministério Público da União, a restrição da aplicação da Lei Complementar Federal 75/93 ao Ministério Público da União e a inexistência de subordinação jurídico-institucional entre as chefias de cada um dos Ministérios Públicos. Aponta-se que: “não são raras as hipóteses em que seriam possíveis situações processuais que estabelecessem posições antagônicas entre o Ministério Público da União e o Ministério Público estadual e, em diversos momentos, o parquet federal, por meio do Procurador Geral da República (PGR), teria se manifestado de maneira contrária ao recurso interposto pelo parquet estadual” (AgRg nos EDcl no AResp 8.747/RS, Rel. Min. Regina Helena Costa, Quinta Turma, j. 10.6.2014, in DIDIER JÚNIOR; JR e GODINHO, op. cit., p. 23). Nesse sentido, a jurisprudência relatada reconhece que a impossibilidade de o Ministério Público Estadual “para figurar na causa e expor as razões da sua tese consubstanciaria exclusão de um dos sujeitos da relação processual”, sendo que a interposição de recursos, a realização de sustentação oral e a apresentação de memoriais fariam parte dos “meios inerentes à defesa da sua pretensão”, cujo exercício conferiria plenitude à defesa dos interesses e teria “mais vantagens à coletividade e aos direitos defendidos pela referida instituição”. Os autores concluem que a mudança do entendimento jurisprudencial seria, portanto, bem-vinda, “notadamente porque o novo CPC confere melhor disciplina à sustentação oral (arts. 936, 937, 1042, §5º)” (Ibid., p. 24). A elaboração de críticas no que diz respeito à intensidade da atuação do Ministério Público Estadual nas Cortes de Vértice, como destacado, foi objeto de destaque como item a ser aprimorado pela **Recomendação 57/2017-CNMP**, por meio da criação de unidades especializadas, com atuação ativa e consistente no monitoramento e disseminação de jurisprudência, além da realização de medidas como sustentação oral e entrega de memoriais.

553 ZANETI JÚNIOR, Hermes. O Ministério Público e as normas fundamentais do Direito Processual Civil brasileiro. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 462 A esse respeito, Asperti menciona o posicionamento de Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, que destaca que “o interesse do Ministério Público na instauração do IRDR encontra fundamento no artigo 127, *caput*, e no artigo 129, III e IX, na medida em que o caráter uniformizador do incidente seria compatível com a defesa da ordem jurídica, e na promoção dos interesses coletivos, nos casos em que a questão comum estiver relacionada a direitos individuais homogêneos” (ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Acesso à justiça e técnicas de julgamento de casos repetitivos**. 2018. 414 f. Dissertação (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 180).

<sup>554</sup> Para se refletir sobre as potencialidades no pedido de instauração do IRDR: “Diferentemente do julgamento de recursos repetitivos, em que a afetação se dá por iniciativa do tribunal de justiça ou pelo tribunal regional federal ou, ainda, pelo relator do tribunal superior, o IRDR é instaurado por iniciativa dos legitimados previstos no artigo 977, que incluem o juízo de primeiro grau e o relator e, também, o Ministério Público, Defensoria Pública e as próprias partes. Trata-se de significativa diferença em termos de sistemática processual, na medida em que se viabiliza a provocação da instauração do incidente não só pelo Judiciário, cujo interesse repousa na otimização da administração da justiça, mas também pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, no exercício de suas atribuições constitucionais, e pelas próprias partes, com interesse jurídico próprio na definição de uma tese jurídica que lhes seja favorável. Por isso, no âmbito do IRDR, é importante olhar não só para eventuais critérios de escolha do caso paradigma (discutindo se é, sequer, relevante se pensar em requisitos

Além disso, segundo João Eberhardt<sup>555</sup>, haveria entendimento no sentido de que a instauração do incidente a partir de requerimento do Ministério Público poderia servir como medida para diminuir vantagens dos litigantes habituais que são parte das lides originárias e repetitivas, na medida em que diminuiria a possibilidade de escolha de casos mais favoráveis ao litigante habitual, por ele próprio<sup>556</sup>.

**b) Na construção dos casos que servirão de paradigma para a formação das teses:**

Há quem sustente a necessidade de se conferir ênfase às ações coletivas<sup>557</sup>, especialmente àquelas que tenham sido conduzidas pelo Ministério Público, ou mesmo de se priorizar as sugestões do Parquet, para a eleição dos casos paradigmáticos, com o objetivo de formar precedentes favoráveis à sua atuação. Nesse contexto, destaca o membro do Parquet Zaneti:

O Ministério Público deve zelar para que o requerimento de formação de incidentes (art. 977, III, CPC) e recursos repetitivos (art. 996, CPC) com a escolha de casos-piloto que possam, na melhor medida possível, resultar na aprovação de teses jurídicas favoráveis aos direitos fundamentais tutelados pelo Ministério Público, no âmbito de sua missão institucional, com a escolha de casos que, pelas circunstâncias fáticas e jurídicas, permitam a correta compreensão do problema e a melhor tutela dos direitos. Trata-se de optar por uma litigância para ganhar a causa, e não o caso. A causa que move a atuação do Ministério Público é mais relevante do que um ou outro caso que, muito embora o Ministério Público tenha sido vencido, possa representar, caso recorrida a decisão, na fixação de uma tese ou de um precedente em sentido contrário<sup>558</sup>.

---

nesse sentido), mas também para a dinâmica que se coloca quando se possibilita que outros atores que não somente o órgão julgador incitem a instauração do incidente” (ASPERTI, 2018, p 180).

<sup>555</sup> A escolha das teses de João Eberhardt e de Maria Cecília Asperti para se somarem com os demais dados coletados pela pesquisa, relacionados com as normas internas e doutrina do Ministério Público, além de entrevistas, nesse trecho da pesquisa, se deve à abordagem eleita pelos autores em seus estudos, que dialoga com a noção do desenvolvimento de uma atuação estratégica constante dessa pesquisa, bem como pelos dados empíricos por eles coletados relativamente à atuação do Ministério Público no IRDR.

<sup>556</sup> FRANCISCO, João Eberhardt. **Filtros ao acesso individual à justiça**: estudo sobre o incidente de resolução das demandas repetitivas. 2018. 200 f. Dissertação (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 112.

<sup>557</sup> ZANETI JÚNIOR, Hermes. O Ministério Público e as normas fundamentais do Direito Processual Civil brasileiro. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 461.

<sup>558</sup> *Ibid.*, p. 462

Sobre o tema, Cecilia Asperti complementa relatando posicionamento doutrinário no sentido de se preferir a eleição de uma ação coletiva, movida por legitimado extraordinário, para a instauração do IRDR, como forma de implementar “maior pluralidade e representatividade no julgamento da tese jurídica”<sup>559</sup>. João Eberhardt também aponta que uma forma de equacionar a participação direta no Incidente, a economia processual e a segurança jurídica no IRDR, seria a sua instauração a partir da ação coletiva<sup>560</sup>.

Ainda de acordo com Eberhardt, a ação coletiva tenderia a fornecer a maior quantidade de argumentos e, presumivelmente, de melhor qualidade, especialmente se for precedida de produção probatória originada de procedimentos como o inquérito civil<sup>561</sup>. O autor também menciona a existência de posicionamento, no sentido de que os processos coletivos instaurados pelo Ministério Público deveriam ser preferidos àqueles apresentados por associações, considerando serem “órgãos independentes e que lutam pela cidadania como função institucional e desinteressada”<sup>562</sup>.

---

<sup>559</sup> “Defendendo a importância de se pensar em critérios para a escolha do caso paradigma, mesmo para o IRDR, Antonio do Passo Cabral argumenta que os elementos desse “processo-modelo” teriam grande influência no julgamento do incidente, podendo impactar decisivamente na solução a ser conferida ao incidente e aplicada aos demais processos pendentes e futuros. Ele coloca, com relação ao IRDR, as mesmas proposições mencionadas para o julgamento por amostragem, entendendo que o incidente deverá ser instaurado a partir de um caso paradigma em que haja amplitude do contraditório e pluralidade e representatividade dos interesses daqueles que serão afetados pelo julgamento da tese jurídica. Sobre a legitimação para instauração e participação das partes do incidente, Cabral ressalta o fato de que os litigantes habituais, por conhecerem o cenário da litigância repetitiva, conseguem agir estrategicamente para provocar a instauração do incidente em um caso em que seus interesses possam prevalecer – por exemplo, em um processo em que os argumentos da parte contrária não estejam integralmente ou adequadamente colocados. Mais uma razão pela qual seria necessário cuidar para que sejam selecionados mais de um “processo-modelo”, ou um com pluralidade de partes, ou, ainda, uma ação coletiva ajuizada por um legitimado extraordinário, de modo que haja maior pluralidade e representatividade no julgamento da tese jurídica” (ASPERTI, 2018, p. 181).

<sup>560</sup> FRANCISCO, 2018, p. 118: “Por isso, melhor equilíbrio entre os valores participação, economia processual e segurança jurídica pode ser obtido se o incidente for instaurado a partir de ação coletiva, quando houver, considerando-se que o autor da demanda será representante adequado (ao menos assim definido em lei, cumprindo ao julgador aferir a adequação no curso do incidente), com presumida competência técnica e, a depender da situação concreta, após a conclusão de inquérito civil (art. 8o, § 1o, da Lei da Ação Civil Pública)”.

<sup>561</sup> “O controle de representatividade no incidente de demandas repetitivas foi proposto em duas formas principais, a primeira seria a seleção de ação coletiva proposta pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública como processo-modelo a partir do qual se instauraria o incidente. Além do reconhecimento da sua legitimidade extraordinária em situações semelhantes, se teria material de julgamento mais qualificado, tendo em vista a possível realização de inquérito civil, e a capacidade técnica e organizacional dos membros destas instituições” (Ibid., p. 181).

<sup>562</sup> Ibid., p. 119. A obra referenciada pelo autor é a de CABRAL, Antonio do Passo. A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro. **Julgamentos Repetitivos**. Salvador: Juspodium, 2017.

João Eberhardt complementa que o envolvimento das partes, Ministério Público e Defensoria na seleção dos casos, proporcionaria a obtenção de ganhos de produtividade e de legitimidade, uma vez que a atividade da escolha dos casos passaria a contar com a participação dos interessados<sup>563</sup>. Em contrapartida, o autor aponta que, na pesquisa empírica por ele conduzida:

**A atuação do Ministério Público tampouco se destacou**, resumindo-se ao papel de fiscal da ordem jurídica, o que significou por vezes se **manifestar contrariamente aos interesses dos litigantes eventuais**. Independentemente da correção da atuação do representante do MP ao assim proceder, no que interessa ao presente estudo pode-se afirmar que não há compensação da ausência de participação direta dos interessados com sua atuação como representante adequado. Nesse sentido, observe-se ainda que **em nenhum dos casos examinados o incidente se instaurou a partir de ação coletiva**, muito embora se possa reconhecer em quase todas as características de demandas pseudoindividuais. (...). A conclusão foi que

---

<sup>563</sup> DIDIER JÚNIOR; CUNHA, 2017, p. 122. O autor ainda menciona posicionamento doutrinário a esse respeito, apontando que: “ANTONIO DO PASSO CABRAL propõe que os processos selecionados sejam aqueles que apresentem maior número de sujeitos, entendendo que o processo originário em que haja litisconsórcio, intervenção de terceiros, *amicus curiae*, são aqueles em que potencialmente houve maior número de argumentos e de abordagens. Acrescenta que, ademais disso, como as partes do processo original a princípio tem função destacada na condução do incidente, quanto mais partes puderem participar diretamente, mais plural seria a repartição de poderes, deveres e ônus, evitando-se “uma concentração de faculdades processuais nas mãos de poucos”. Especificamente em relação à representatividade, o referido autor sugere que se escolha demanda coletiva, preferencialmente ajuizada pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, como processo-modelo para, a partir dela, ser instaurado o incidente” (Ibid., p. 126). João acrescenta que “Essa também é a posição de LUIZ GUILHERME MARINONI, para quem: ‘... a Defensoria Pública deve ter grande espaço para atuar em favor dos litigantes que não podem ser ouvidos, desconsiderando-se se estes economicamente necessitam ou não da tutela de um Defensor Público. Por identidade de razões, na falta de participação de associação legitimada ou da Defensoria Pública, o Ministério Público necessariamente deve assumir a posição de parte, ou seja, de defensor dos direitos individuais dos litigantes que não podem falar perante a Corte, de nada importando se os direitos têm natureza tributária etc’.” (MARINONI, Luiz Guilherme. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**: decisão de questão idêntica x precedente, São Paulo, RT, 2016, p. 49). Ainda, João aponta (Ibid., p. 126) que “SUSANA HENRIQUES DA COSTA e JOÃO EBERHARDT FRANCISCO sustentam, em situação análoga àquela sob exame, raciocínio aplicável à questão aqui posta: “Embora atuando como fiscal do ordenamento jurídico, caberá ao Ministério Público o papel de representante adequado da coletividade passiva, máxime nos casos em que essa coletividade não apresente condições fáticas de articulação e defesa judicial suficiente (...) Em outros termos: como não é possível trazer à relação jurídica processual todos os membros da coletividade passiva interessada, é necessário escolher um representante. Esse representante, que litigará em nome do grupo, tem que ser adequado. Eis, portanto, a necessidade de se garantir nas demandas coletivas passivas criadas pelo novo CPC, um porta-voz para a coletividade ré. Esse representante, como o próprio CPC indica, será o Ministério Público e, em casos envolvendo hipossuficientes econômicos, a Defensoria Pública” (COSTA, Susana Henriques da; FRANCISCO, João Eberhardt. Uma Hipótese de Defendant Class Action no CPC? O Papel do Ministério Público na Efetivação do Contraditório nas Demandas Possessórias Propostas em Face de Pessoas Desconhecidas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 40, n. 250, p. 315-337, dez. 2015. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/98344>. Acesso em: 03 mar. 2017).

a participação direta e indireta nos casos analisados, com exceções, era bastante reduzida. A seleção dos casos não era justificada, de modo que não se conhece quais critérios determinaram sua escolha, não se pôde reconhecer ampla publicidade a sua instauração e tampouco houve atuação do Ministério Público ou da Defensoria Pública que se possa reconhecer como de representante adequado<sup>564</sup> (g.n.).

**c) Servir como instituição interveniente - fiscal da ordem jurídica:**

Diversos autores do Ministério Público sustentam que a sua intervenção no IRDR (CPC, art. 976, §2º e 982, inc. III) seria obrigatória, sob pena de nulidade, ante a relevância social das decisões sobre outros processos, atraindo a importância de o Parquet velar pelo processo justo, pelos direitos fundamentais e pelo interesse social<sup>565</sup>.

Nesse cenário, assim como em (i), a doutrina pugna pelo desenvolvimento de uma atuação ativa, articulada e firme do Ministério Público, voltada a “ampliar o diálogo”<sup>566</sup>, na formação, aplicação e superação dos precedentes, considerando os aludidos efeitos estendidos a centenas de jurisdicionados, nos quais seria subjacente o interesse social, bem como os impactos futuros dessas decisões e a “aprovação de teses jurídicas favoráveis aos direitos fundamentais tutelados pelo Ministério Público”<sup>567</sup>.

Nesse contexto, há ainda quem aponte que o Ministério Público atuaria no IRDR com a função de representar os ausentes ou excluídos do incidente, além daqueles que serão afetados por ele<sup>568</sup>, bem como de legitimar a supressão da participação direta dos

<sup>564</sup> FRANCISCO, 2018, p. 177 e 183.

<sup>565</sup> ZANETI JÚNIOR, 2017, p.462-463. Sobre a intervenção no IRDR cf. : ALMEIDA, 2016, p. 165.

<sup>566</sup> Ainda sobre o tema da participação do Ministério Público nos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas, o Promotor de Justiça Robson Renault Godinho indica como uma das novidades trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015 o exercício do papel como custos legis, “como haverá fixação de tese para causas de massa e também formação de precedente obrigatório”, além de estar subjacente interesse social, segundo o Autor, será “fundamental a ampliação do diálogo (...) tornando obrigatória a intervenção prevista no artigo 976, §2º (GODINHO, 2017, p. 82). Ainda, Asperti: “Com relação ao papel do Ministério Público e a Defensoria Pública, ao invés de atuarem como representantes ou substitutos processuais, entende-se que o seu papel deva ser, juntamente com o Judiciário, o de facilitar a participação direta dos interessados e contribuir, também, para a ampliação do debate. Cabe-lhes articular e desenvolver os argumentos e elementos trazidos pelas partes e interessados, porém sem obstar sua intervenção direta no julgamento” (ASPERTI, 2018, p. 205).

<sup>567</sup> ZANETI JÚNIOR, 2016, p. 463.

<sup>568</sup> Destaca Asperti: “Marinoni expressa também uma preocupação com o papel dos legitimados e das partes do caso originário, sugerindo ser necessário “resgatar a força da representatividade adequada” e conferir aos legitimados extraordinários à tutela de direitos individuais homogêneos o dever de representação dos excluídos do incidente. Para ele, o controle da adequação da representatividade da parte que atuará em favor dos

interessados no incidente, de modo que, ainda que houvesse dificuldades das partes dos processos paradigmas ou dos sobrestados para que os interesses e argumentos dos interessados excluídos e ausentes fossem representados<sup>569</sup>, o Parquet seria um dos entes passíveis de “suprir essa lacuna”, contribuindo para que a tese jurídica fosse formulada a partir de um debate plural e participativo<sup>570</sup>.

Após conduzir uma série de estudos de natureza empírica sobre os julgamentos repetitivos, Asperti conclui, entretanto, a impossibilidade de se presumir que o Parquet será apto a substituir a participação dos sobrestados e dos ausentes nesses expedientes<sup>571</sup>,

---

interesses dos litigantes excluídos no IRDR é ainda mais relevante do que na ação coletiva, em que a sentença de improcedência não obsta a propositura de ações individuais pelos representados” (ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Acesso à justiça e técnicas de julgamento de casos repetitivos**. 2018. 414 f. Dissertação (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 181). A autora destaca que, para Marinoni, “nos casos em que a instauração do IRDR seja requerida pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, tais instituições seriam as partes legitimadas para representar os interesses daqueles que serão afetados pela tese jurídica, devendo exercer essa representação de forma ampla e adequada, abrindo-se, ainda, a oportunidade de manifestação de associações que defendam os interesses em discussão. Caso o incidente seja instaurado por iniciativa das partes, a oportunidade da participação dessas associações da sociedade civil tornar-se-ia ainda mais relevante para assegurar o “direito de influir sobre o convencimento da Corte” (MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes Obrigatórios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016b, p. 48-49).

<sup>569</sup> Observe-se que, de acordo com João Eberhardt Francisco (2018), o modelo de representação de interesses previsto para as ações coletivas não encontraria aplicação no regime de julgamento de repetitivos, tendo-se em conta os fundamentos da restrição de acesso à justiça (nos coletivos, para viabilizar o acesso daqueles que não conseguiriam fazê-lo pela natureza do direito, hipossuficiência, enquanto no IRDR se dá por eficiência e celeridade do processo). Além disso, segundo o Autor, a atuação das partes no processo selecionado não seria apta a suprir a representação adequada dos interesses dos ausentes, compensando-se tal ausência de participação direta ou indireta por meio de fatores de legitimação, a exemplo da participação de *amicus curiae*, audiência pública, sustentações, orais, etc.

<sup>570</sup> Asperti, ao tratar da participação no julgamento do recurso repetitivo e do IRDR explica e ressalva “Os argumentos que sustentam que as técnicas de julgamento de casos repetitivos proporcionariam um efetivo contraditório, mesmo sem a participação direta dos interessados, partem da crença de que, muito embora as partes do caso paradigma (ou de outros processos sobrestados que seja indicada para o exercício desse papel de “sujeito condutor”) possam ter dificuldades de representar os interesses ou argumentos dos demais interessados (excluídos e ausentes), o Ministério Público, a Defensoria Pública e os *amici curiae* poderiam suprir essa lacuna, contribuindo para que a tese jurídica fosse formulada a partir de um debate plural e participativo. No entanto, não é colocada a preocupação (central ao presente trabalho) com as diferentes capacidades daqueles que figuram em polos contrapostos, ou cujos interesses estão em contraposição, nos casos repetitivos. Tampouco se analisa se esses intervenientes conseguem, de fato, reequilibrar o debate, especialmente quando há questões de grande repercussão socioeconômica envolvidas. A compreensão dessa dinâmica é essencial para se entender quem pode ser (e quem efetivamente é) *amicus curiae* e o papel que pode ser exercido (e o papel que é de fato desempenhado) no julgamento de casos repetitivos” (ASPERTI, 2018, p. 209).

<sup>571</sup> Para definir os contornos do tema, aponta a autora: “Aqui se tem um ponto fundamental: considerando a conformação subjetiva típica da litigiosidade repetitiva, é de se esperar que um dos litigantes que possa ser compreendido como um litigante habitual possua melhores condições de construir esse arcabouço fático, ou essa situação modelo do que o litigante ocasional. E isso é especialmente pertinente em se tratando de informações fáticas sobre os potenciais impactos socioeconômicos da decisão acerca da tese jurídica” (Ibid., p. 198-199) e “Já se discutiu em diversos pontos deste capítulo a ausência, no julgamento da tese repetitiva, das partes dos processos individuais que serão sobrestados, ou mesmo dos ausentes propriamente ditos, assim

considerando as limitações informacionais do Parquet, o seu distanciamento do quadro fático do caso e a possibilidade de que ele nutra interesses dissociados com tais sujeitos:

Com relação ao Ministério Público e a Defensoria Pública, muito embora possam, em tese, atuar de forma mais estratégica do que os litigantes ocasionais, não se pode presumir a sua capacidade de representar os interesses destes. Isso porque, diferentemente de quando atuam como legitimados extraordinários nas ações coletivas, tais instituições não possuem, necessariamente, uma proximidade o arcabouço fático do caso, tampouco com os atingidos. São chamados a intervir apenas no julgamento da tese jurídica, e não no curso do caso paradigma, e nem são instados a se articular com os “sobrestados” e “ausentes” para representar seus interesses nos debates perante o órgão julgador. Há outro ponto fundamental que é o de que, nem sempre, haverá um alinhamento de interesses entre o Ministério Público, a Defensoria Pública e os *amici curiae*, e os “sobrestados” e “ausentes”. Foi o que se verificou claramente no estudo de caso, em que o Ministério Público e a maioria das entidades que interviu no processo não defendeu as mesmas teses e argumentos do que os advogados dos litigantes ocasionais do caso paradigma e de outros casos sobrestados. Novamente, fica claro que a participação dessas instituições e intervenientes não pode substituir a participação dos “sobrestados” e “ausentes”, que deverá ser fomentada, e não obstada, para se promover uma verdadeira ampliação do debate acerca da tese jurídica<sup>572</sup>.

Ao tratar do papel de o Parquet se manifestar, quando instaurado o incidente (CPC, art. 982, inc. III), Asperti destaca que, muito embora reconheça a potencialidade do Ministério Público como um litigante passível de, ao menos em tese, auferir as vantagens do litigante habitual, a exemplo do “levantamento de informações, uma atuação mais especializada e voltada à obtenção de benefícios a médio e longo prazo, em especial no âmbito da tutela coletiva ou da atuação por meio de práticas próprias do litígio estratégico

---

entendidos como aqueles que possuem uma demanda em potencial que verse sobre a questão jurídica a ser discutida. Neste item, pretende-se analisar se há uma oportunidade de participação desses “excluídos” no julgamento, na condição de interessados, (...) Já os “interessados” são aqueles que serão atingidos pela tese jurídica, podendo ser assim compreendidos tanto as partes dos processos em andamento (os “sobrestados”), quanto os sujeitos de direito que possuam uma demanda em potencial (os “ausentes”, ou “litigantes-sombra”, (...)). ((Ibid., p. 200) e “Assim, é preciso fomentar a participação dessas instituições, porém sem se assumir, genericamente, que terão condições de efetivamente suprimir a disparidade de recursos e de atributos estratégicos que caracteriza a litigiosidade repetitiva. Seu papel é o de tentar mitigar esse desequilíbrio, articulando formas de ampliação da participação direta destes, angariando informações, manifestações e pugnando pela consideração de todos os elementos fáticos e jurídicos pertinentes à definição da tese, mas sem se obstar a participação direta dos interessados” ((Ibid., p. 206).

<sup>572</sup> ASPERTI, 2018, p. 204)

de interesse público”, renova a preocupação do distanciamento do Parquet, no momento de sua intervenção, do cenário que subjaz ao litígio e à questão de direito a ser fixada no julgamento do IRDR<sup>573</sup>.

**d) Assumir o IRDR em caso de desistência:**

O papel do Ministério Público também é aventado para assumir o IRDR em caso de desistência (CPC, art. 976, §§1º e 2º). Nesse sentido, a doutrina discute a natureza dos possíveis papéis a serem assumidos pelo Parquet nessa seara:

A esse propósito, há divergências quanto à justificação do exercício desse papel pelo Ministério Público, que resvalam, novamente, na discussão sobre o objeto do IRDR: se o incidente se presta ao julgamento tão somente das questões de direito em processos similares ou não, ou se tem por intuito a resolução de conflitos homogêneos, que podem, por seu turno, veicular direitos acidentalmente coletivos. Do primeiro ponto de vista, o Ministério Público atuaria na “defesa da ordem jurídica”, tal como ocorre em processos de natureza objetiva como no incidente de arguição de constitucionalidade em controle difuso (artigo 948 do CPC/2015) e as ações de controle abstrato de constitucionalidade (artigos 2º e 13 da Lei no 9.868/1999). Pelo outro, defende-se a atuação do Ministério Público como verdadeiro representante dos litigantes ausentes, com fulcro em sua legitimidade para tutela de direitos individuais homogêneos. Mais importante do que o fundamento a partir do qual o Ministério Público irá atuar no incidente e no julgamento de recursos repetitivos em caso de desistência é ponderar se terá condições de fazê-lo adequadamente<sup>574</sup>.

---

<sup>573</sup> “Com relação ao papel do Ministério Público e a Defensoria Pública, ao invés de atuarem como representantes ou substitutos processuais, entende-se que o seu papel deva ser, juntamente com o Judiciário, o de facilitar a participação direta dos interessados e contribuir, também, para a ampliação do debate. Cabe-lhes articular e desenvolver os argumentos e elementos trazidos pelas partes e interessados, porém sem obstar sua intervenção direta no julgamento”. Por outro lado, ao serem chamadas a intervir no julgamento de um caso repetitivo, o Ministério Público e a Defensoria Pública não se encontravam, necessariamente, engajados na discussão da matéria pertinente à questão colocada a julgamento, tampouco envidaram esforços e recursos, previamente, para compreensão do cenário mais amplo da litigiosidade. (...). Assim, é preciso fomentar a participação dessas instituições, porém sem se assumir, genericamente, que terão condições de efetivamente suprimir a disparidade de recursos e de atributos estratégicos que caracteriza a litigiosidade repetitiva. Seu papel é o de tentar mitigar esse desequilíbrio, articulando formas de ampliação da participação direta destes, angariando informações, manifestações e pugnando pela consideração de todos os elementos fáticos e jurídicos pertinentes à definição da tese, mas sem se obstar a participação direta dos interessados.” (ASPerti, 2018 P, p. 205-206).

<sup>574</sup> Ibid., p. 187.

De acordo com Asperti, a limitação estratégica do papel exercido por esse ator no IRDR, nessa qualidade, diz novamente respeito à deficiência informacional do Ministério Público, quando assume o incidente sem ter realizado diligências preparatórias prévias ou de nutrir proximidade com o cenário fático envolvido no incidente. Tal capacidade seria desejosa, segundo Asperti, já que estaria atrelada à ampliação do contraditório e a “trazer elementos para reconstrução dos fatos a partir dos quais a questão jurídica deverá ser interpretada<sup>575</sup>”, o que seria decorrente da habilidade técnica do sujeito e da sua proximidade com as situações fáticas.

Assim, é de se questionar as condições nas quais o Ministério Público vai assumir a condução do julgamento de um incidente ou de um recurso repetitivo acerca do qual não tenha realizado qualquer tipo de diligência preparatória, muito diferentemente do que ocorre quando o parquet atua como legitimado extraordinário em ações coletivas, precedidas, inclusive, de inquéritos civis (artigo 8o, § 1o, da Lei no 7.347/1985). Corre-se o risco de essa defesa centrar-se, unicamente, nos argumentos jurídicos, sem que as questões de ampla repercussão econômica, política e social, usualmente envolvidas na litigiosidade repetitiva, sejam devidamente enfrentadas. Isso pode ser especialmente problemático se, do outro lado, houver litigantes eventuais com fortes interesses no caso, e recursos para produção de dados e para uma reconstrução do arcabouço fático da litigância repetitiva conducente a uma interpretação das questões jurídicas que lhe seja favorável<sup>576</sup>.

- e) **Reforçar a formação e superação de entendimentos jurisprudenciais de forma mais favorável à Instituição<sup>577</sup>;**

---

<sup>575</sup> ASPERTI, 2018, p. 188.

<sup>576</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>577</sup> A esse respeito, destacam-se as menções feitas por Asperti acerca da possibilidade de revisão da tese jurídica fixada a partir de provocação do Ministério Público (CPC, art. 986): “aí porque, ao se raciocinar pela lógica do overruling, causa estranhamento que as partes de um processo futuro não possam suscitar um debate sobre a necessidade de revogação ou de superação do precedente no caso concreto, demonstrando sua incongruência com os valores vigentes ou um equívoco em sua formulação. E mais: que ao Ministério Público e à Defensoria Pública seja assegurada essa prerrogativa, com fulcro em um interesse institucional, mas não às partes, que possuem um interesse subjetivo na revisão da tese, como se esta não fosse afetar concretamente a parte do processo em que é aplicada. Deste modo, a previsão do artigo 986 (e partindo-se aqui o entendimento de que essa previsão pode ser aplicada também aos recursos repetitivos) parece desafiar a lógica do sistema de precedentes, ao estipular que apenas os julgadores, o Ministério Público e a Defensoria Pública possam suscitar a necessidade de revisão da tese jurídica. Por óbvio que a análise da pertinência da revisão da tese jurídica cabe unicamente ao órgão que a firmou, mas a iniciativa de se provocar a revisão não pode ficar restrita a esses órgãos. Veja-se, ainda, outra incoerência: o Ministério Público e a Defensoria Pública, em tese, participaram do procedimento em que a tese jurídica foi firmada, e mesmo assim detêm a prerrogativa de incitar a sua revisão, ao passo que as partes de processos futuros não poderiam fazer o mesmo” ((*Ibid.*, p. 226).

Considerando os referidos papéis e a relevância a eles atribuídas, identificou-se recomendação institucional no sentido de se aprimorar a organização dos órgãos do Parquet que atuem perante os Tribunais, a exemplo da formação de órgãos com atuação especializada em IRDR<sup>578</sup>, de grupos de trabalho, especialmente tendo por objetivo o monitoramento de jurisprudência, a formação e fixação de teses institucionais, a identificação de matérias repetitivas que voltem a áreas abrangidas pelas atribuições do Ministério Público, com a finalidade de se fixar metodologia ou teses para orientação dos demais membros, bem assim para o incremento da efetividade da sua atuação<sup>579</sup>.

A despeito das sugestões e percepções que destacam a relevância dos papéis que podem ser desempenhados pelo Ministério Público nos Tribunais, especialmente a partir da ferramenta em tela, para além dos dados indicados supra pelas pesquisas empíricas de Asperti e Eberhardt, a quase totalidade dos Entrevistados relatou **não ter percebido em sua atuação diária impactos decorrentes da previsão legal de instrumentos como o IRDR**, inclusive não tendo conhecimento direto de uma organização ou do desenvolvimento de uma atuação específica e efetiva, pelo Parquet Paulista, para o uso do ferramental de julgamento de casos repetitivos.

---

<sup>578</sup> “Art. 21. Em razão da força vinculante dos precedentes judiciais nos Tribunais, principalmente em decorrência do novo CPC/2015, torna-se imprescindível a presença e a atuação efetiva dos membros do Ministério Público com atribuição junto aos Tribunais nos procedimentos de formação desses precedentes, sendo recomendável a criação de estrutura própria para a atuação nos procedimentos de Assunção de Competência e nas Incidentes de Demandas Repetitivas, assim como nos julgamentos dos Recursos Repetitivos” (Recomendação 57/2017-CNMP).

<sup>579</sup> Recomendação 57/2017 CNMP.

Sobre o tema, houve falas de que o Ministério Público de São Paulo estaria ainda em fase de debates e de discussões sobre a forma de recepcionar esses instrumentos<sup>580</sup>, ou mesmo que as questões seriam recentes e as repercussões ainda não seriam mensuráveis<sup>581</sup>.

Para ilustrar o tema, o ENTREVISTADO 15, 2018 narra um histórico de obstáculos internos e divergências na elaboração de projetos e tentativas de organização para a atuação do Parquet Paulista na formação de precedentes, relacionados com a suposta violação do promotor natural, assim como a necessidade de que seja estabelecida uma postura mais dinâmica e rápida do Parquet para trabalhar com os precedentes. O Entrevistado conclui afirmando que uma estratégia melhor para trabalhar com as referidas ferramentas seria necessária<sup>582</sup>.

Nota-se que o papel mais reativo, de parecerista, possivelmente dissociado da primeira instância e descontínuo dentro da própria Procuradoria (cf. capítulo 4.6), aparenta não se

---

<sup>580</sup> “Mas a criação da figura dos precedentes, de instrumentos de homogeneização de entendimentos, isso vai impactar bastante, porque de repente o MP está defendendo o entendimento X e os Tribunais começam adorar o entendimento Y. Por um bom tempo isso vai refrear iniciativas ou posturas do MP, que a jurisprudência muda, mas não é assim também de um dia para o outro, de um ano para o outro. Pode ter um impacto positivo. (...). Olha como esses temas são recentes, a Procuradoria destacou um grupo de analistas pra fazer um estudo pra entendimento do Tribunal a partir do novo Código, mas assim, as coisas ainda são muito caso a caso (ENTREVISTADO 12, 2018). “É novo ainda, as Procuradorias, por exemplo, a nossa teve que se reunir, inclusive com Procurador Geral, para ver como ia fazer esse acompanhamento, mas ainda isso ainda é incipiente para a gente” (ENTREVISTADO 14, 2018). “Não teve impacto não. É que essas questões dos repetitivos, né, o Secretário colocou alguns colegas para atuar nisso especificamente. [Ananda] Ah, tem membros designados só para isso? (Entrevistado 10) É, porque são coisas repetitivas mesmo, eles estão fazendo lá para agilizar, também para não ficarem parados, por questão de prazo né. [Ananda] Então quando tem, por exemplo, julgamento de um recurso especial repetitivo, extraordinário repetitivo, são membros (sobreposição de vozes) (Entrevistado 10) Não, é porque, por exemplo, tem umas coisas de medicamentos que são tudo iguais né. [Ananda] São casos repetitivos. (Entrevistado 10) São casos repetitivos, então tem o grupo que faz esses pareceres. [Ananda] Entendi. Então não tem uma organização específica, vamos supor, para acompanhar um (sobreposição de vozes) (Entrevistado 10) Não, é só esses casos de medicamentos que eles têm lá que eu saiba, também para não ficar parado, essa questão é mais simples né e faz, se não vem para cá cada colega que faz né, é sorteado naquele sistema que falei do computador” (ENTREVISTADO 10, 2018).

<sup>581</sup> O ENTREVISTADO 13, 2018, sem detalhar de que forma seria feito eventual estratégia de atuação com essas ferramentas ou mesmo o monitoramento de jurisprudência. O ENTREVISTADO 17, 2018 destaca que tem uma atuação judicial pequena, de modo que não percebeu impacto em seu trabalho. A negativa da percepção de impacto foi manifestada por alguns entrevistados como o ENTREVISTADO 11, 2018 –: “nada significativo”; ENTREVISTADO 18, 2018: – “não, ainda não foi percebido não”; ENTREVISTADO 03, 2018: “ainda é muito nova pra poder ter já essa interpretação”; O ENTREVISTADO 05, 2018 –: “impacto zero”], enquanto outros entrevistados afirmaram a relevância da formação dos precedentes, sem discorrer mais diretamente ou de forma mais concreta sobre os impactos diretos e efetivos das ferramentas ou institutos previstos no Novo Código de Processo Civil na atuação do Ministério Público como o ENTREVISTADO 01, 2018, ENTREVISTADO 04, 2018 e ENTREVISTADO 16, 2018..

<sup>582</sup> O ENTREVISTADO 06, 2018 destaca ainda que eventualmente para cada tipo de assunto se poderia cogitar em uma estratégia diferente, pensando-se no sujeito designado para a interlocução com determinado relator, a articulação com outras unidades do Ministério Público, entre outras questões. Essas questões ainda não teriam, contudo, sido implementadas no Parquet paulista.

coadunar com a condução uniforme, coesa, persistente e planejada, desejada para imprimir força estratégica nos casos conduzidos pelo Parquet Paulista.

Ainda foi possível verificar a previsão normativa de uma gama de atribuições ao Ministério Público de São Paulo, relacionadas com a sua atuação em casos repetitivos e nos Tribunais, cujo exercício, igualmente, não é propugnado para ocorrer de forma reativa e inerte. Existe, inclusive, a possibilidade de que essa atuação (a exemplo daquela relacionada aos IRDR) se alinhe à tipologia de Galanter não apenas a partir da adoção de uma postura ativa e da formação de precedentes favoráveis às matérias tuteladas pelo Ministério Público, mas também da ideia de que esses instrumentos poderiam servir para equalizar as partes e fortalecer os sujeitos que não participam diretamente dessas medidas, mas que sofrerão os seus impactos.

Ou seja, é possível se cogitar que a participação do Ministério Público de São Paulo em instrumentos como o IRDR deva ser *ativa* em razão da relevância social e dos impactos amplos e vinculantes a elas subjacentes, bem como da participação mitigada daqueles que sofrerão os efeitos do julgamento do incidente e da consequente fixação de tese. Esses papéis mais se assemelhariam àqueles atrelados à função de *agente* do Ministério Público, do que a de *interveniente*, geralmente mais inerte e distanciada dos fatos e do caso.

Houve falas, nesse sentido, que sustentam a necessidade de que o Parquet Paulista não mais se limite a uma postura inerte ou limitada a aferir a adequação na aplicação de normas ao caso concreto, mas que atue para representar interesses, se articule e mobilize para a construção de teses, de modo a ampliar o contraditório e a fazer presentes aqueles que não participam diretamente nos referidos julgamentos, ou mesmo a fortalecer a tutela dos interesses sociais, por meio da formação de precedentes que lhes sejam favoráveis.

Há pesquisas que sugerem, contudo, que a atuação do Ministério Público em ferramentas como o IRDR não passou de mero “*interveniente*”, inerte, não recebendo destaque em questões que demandariam uma postura ativa e efetiva, como o incentivo para a instauração do IRDR a partir de uma demanda coletiva, por ele conduzida ou mesmo ao longo do julgamento do incidente. Inclusive, como relatado, foram identificados casos em que o Parquet se posicionou contrariamente aos litigantes ocasionais do incidente, afastando a sua conotação de “*empoderador*” ou representante desses sujeitos.

Seria possível se cogitar, inclusive, que a falta de estruturação (incluindo a preparação para o emprego dessas ferramentas, o diálogo entre os membros sobre casos e teses e o

monitoramento de situações) e a descontinuidade da atuação dos membros do Parquet Paulista, entre primeiro e segundo graus de jurisdição, poderiam dificultar a identificação de teses e questões repetitivas (e as suas repercussões em primeira e segunda instâncias) e a eleição de um caso, que repute interessante para a instauração do incidente e consecução de objetivos, o que novamente mitiga o emprego dessa ferramenta de forma estratégica, especialmente no que toca às vantagens relacionadas com o monitoramento, o disparo de litigâncias relevantes para a consecução de ganhos normativos e a consequente adoção de estratégias de otimização perante a massa de litígios (o que poderia ser obtido, por exemplo, com a aplicação vinculante da tese fixada no julgamento do IRDR a uma massa de litígios).

A falta de organização do Parquet pode dificultar a participação ativa do Ministério Público Paulista no emprego dessa ferramenta também sob a perspectiva de atuar de modo articulado, planejado, informado e fundamentado desde o início da formação das teses de natureza repetitiva, com vistas a obter a fixação dessa tese por meio da ulterior instauração do IRDR ou da sua participação no julgamento do incidente (quando intimado ou em caso de desistência, por exemplo), de modo informado, preparado, articulado, ativo e, assim, apto a ser relevante em termos de contribuição ou da provocação de resultados sobre a fixação da tese e a tutela dos interesses sociais.

Assim, ao lado dos possíveis distanciamento e insuficiência organizacional do Ministério Público de São Paulo para o emprego dessas técnicas, foram identificados dados que sugerem ressalvas à potencial fruição de vantagens estratégicas por meio dos referidos papéis pelo Parquet. As razões para tanto, em certa medida, aderem a questões suscitadas em diversos pontos desse trabalho, passíveis impactar o auferimento de vantagens estratégicas pelo Ministério Público Paulista, a exemplo da postura inerte e reativa do Parquet e do seu distanciamento dos fatos e da coletividade, o que poderia mitigar o escopo estratégico da atuação do Parquet em tal seara.

Portanto, o desempenho dessas funções de forma ativa, a continuidade da atuação, a obtenção de informações, a proximidade com a coletividade ou a situação conflituosa, o monitoramento da questão coletiva, o disparo de litigâncias e a consecução de ganhos normativos aparecem novamente como vantagens cuja fruição é potencialmente mitigada ao Ministério Público de São Paulo.

#### 4.9.2. QUANDO E COMO ESCOLHER A VIA PARA A TUTELA DOS INTERESSES SOCIAIS?

Existentes as aludidas ferramentas e estando à disposição do Parquet a via judicial ou a extrajudicial, no que diz respeito à *escolha* da via de resolução de controvérsias, os dados coletados conferiram especial destaque<sup>583</sup> à percepção de que os membros do Ministério Público de São Paulo não estariam *vinculados* a um posicionamento ou direcionamento institucional nesse sentido, de modo que a eleição da via judicial ou da via extrajudicial, para cada caso, dependeria do entendimento de cada membro do Parquet.

Ou seja, ainda que existam eventuais recomendações emanadas pelo Ministério Público de São Paulo<sup>584</sup>, a exemplo daquelas que pretendem estimular o emprego da via extrajudicial<sup>585</sup> ou orientar os membros sobre os parâmetros no emprego de determinadas ferramentas<sup>586</sup>, eventual posicionamento institucional a esse respeito não seria vinculante aos seus membros, que, amparados por sua independência funcional, elegeriam a via de

---

<sup>583</sup> O condicionante para a eleição da via e das ferramentas para a solução dos conflitos, para o ENTREVISTADO10, 2018 seria, em contrapartida, a indisponibilidade dos bens tutelados pelo Ministério Público (ou seja, direcionamento a partir da letra da lei).

<sup>584</sup> “Assim, aquela opção de se resolver via extrajudicial ou não isso é critério de cada Promotor, não há uma imposição do Procurador Geral a respeito disso. (...) ele pode expedir recomendações. As recomendações não têm caráter vinculante, mas o Promotor precisa justificar porque ele está adotando uma postura diferente daquela recomendação. Então a chamada independência funcional dá essa margem de liberdade para o profissional atuar de forma adequada, que ele achar melhor. Nós temos uma chefia no MP, mas é para assuntos administrativos. Temos uma preocupação com os Promotores e Procuradores que desviam da sua conduta, que são assuntos que vão para a Corregedoria. Mas Procurador não pode, sendo chefe da instituição, ditar regras e impô-las aos Promotores e Procuradores. Por que foi criada essa figura da independência funcional? É uma forma de proteção as pessoas que são beneficiadas com o trabalho do MP. Você imagina que amanhã Procurador de Justiça tem certa afinidade com Prefeito e diga para o Promotor "não processe o Prefeito porque ele é meu amigo" (...). Então essa independência funcional é em favor primeiro, sim, em favor do profissional que está trabalhando, o Promotor, mas fundamentalmente em favor da própria comunidade, da própria sociedade. (...). Então ele cria normas de procedimento para que você possa atingir sua finalidade. Mas para atingir a finalidade é sua concepção, dentro do que você imagina que é melhor, da sua independência funcional. Mas existem regras de comportamento para você poder prestar o serviço da melhor forma, mais ágil, mais eficiente” (ENTREVISTADO 12, 2018). “Ontem nós tivemos um evento com Procurador Geral, a tendência atual é evitar a judicialização, porque nós vamos demorar 15 anos para ver se a gente consegue alguma coisa no final (...)” (ENTREVISTADO 13, 2018). O ENTREVISTADO 15, 2018 aponta a existência de orientação institucional para se trabalhar mais extrajudicialmente, da Procuradoria, da Corregedoria e do CNMP, “mas o Promotor se quiser ajuizar a ação ele ajuíza”.

<sup>585</sup> Como exemplo, a Recomendação 54/2017 CNMP (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 54/17. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 mar. 2017. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf> >. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>586</sup> Manual de Atuação Funcional (Ato Normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP).

resolução dos conflitos conforme às suas experiências e inclinações<sup>587</sup>. A pesquisa conduzida pelo CESEC também elucida esse ponto:

Há pouca regulamentação e quase nenhuma padronização quanto à escolha e ao uso de recursos judiciais ou extrajudiciais. A opção depende em grande medida, do perfil dos promotores envolvidos, que podem ser mais “formalistas”, mais apegados à esfera judicial e à atuação “de gabinete”, ou inclinar-se mais para a categoria dos “promotores de fatos” (Silva, 2001), cujo estilo de atuação assenta sobretudo na articulação política e na mobilização de instrumentos extrajudiciais. (...). Alguns colegas preferem uma atuação mais formal, acham que o melhor é judicializar logo; outros apostam no esgotamento dessa negociação, o que é extremamente trabalhoso. É muito mais simples propor uma ação civil pública do que você criar toda uma pauta de negociação, de reuniões e tal. Não há assim, um manual, um passo a passo, que precise ser necessariamente seguido, fieg mesmo no campo de avaliação de cada promotor de justiça daquilo que é mais conveniente ou não. (ENTREVISTA COM PROMOTOR D). (...). Apenas 36% dos entrevistados no *survey* concordaram total ou parcialmente com a frase “O desempenho do Ministério Público para a proteção dos direitos difusos não é resultado do engajamento individual, já que essa questão é prioridade para a instituição”. Fica indicada assim, mais uma vez, a prevalência das escolhas pessoais sobre a padronização institucional como característica da atuação do órgão. Tais escolhas envolvem, entre outras coisas, posicionamentos ideológicos inclinados ou não a admitir a politização da justiça que mergulha os promotores na trama dos conflitos, das negociações, das articulações e das “soluções possíveis” na sociedade real (cf. Arantes, 1999; Silva, 2001)<sup>588</sup>.

A despeito disso, mesmo para aqueles que apontaram a dependência da pessoa do Promotor de Justiça para a eleição da via, suscitou-se a percepção de que existiria uma *cultura* ou uma *consciência generalizada* dos membros do Parquet Paulista no sentido de se

<sup>587</sup> O ENTREVISTADO 17, 2018 aponta que a “interpretação da independência funcional tem sido bastante ampla e absoluta”, embora entenda que não devesse ser assim na área de interesses sociais. O ENTREVISTADO 05, 2018, destaca que tal medida é originada de “uma decisão nossa, da Promotoria, por conta da experiência, das lambadas que a gente toma do Judiciário né, que são muito frequentes”. A dependência da pessoa do Promotor ou, para casos mais complexos, de discussões realizadas pela Promotoria, foi indicada na entrevista do ENTREVISTADO 08, 2018, (“nós nos reunimos, às vezes para tomar um posicionamento, para encontrar uma direção”). A mesma percepção é nutrida pelo ENTREVISTADO 01, 2018 que aponta que “depende muito de cada Promotor mesmo”. Já o ENTREVISTADO 07, 2018: “cada cabeça uma sentença. Isso tem a ver com a formação de cada um, o poder de paciência de cada um”. Para o ENTREVISTADO 04, 2018: “uma questão pessoal dos Promotores de buscar uma forma de atuação, ver as melhores práticas, mas não tem nenhuma orientação institucional de primeiro tenta isso, depois tenta aquilo, isso não tem”. O ENTREVISTADO 06, 2018, aponta a dependência do perfil de cada Promotor.

<sup>588</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>>. Acesso em: 09 fev. 2017

preferir a via extrajudicial para a tutela dos interesses sociais, em detrimento da via judicial<sup>589</sup>.

---

<sup>589</sup> Já o ENTREVISTADO 14, 2018, indica a existência do Manual de Atuação Funcional, “que dá orientações para você como atuar”, mas expressa em algumas passagens de sua fala que haveria uma espécie de consciência disseminada entre os membros da Instituição acerca da preferência em se valer da via extrajudicial para a resolução de conflitos sociais. O ENTREVISTADO 12, 2018, ENTREVISTADO 01, 2018 e ENTREVISTADO 14, 2018 também atribuem a um senso, uma cultura ou um sentimento disseminado entre os membros do Ministério Público, a propensão para que se prefira o emprego da via extrajudicial na solução de seus conflitos. O ENTREVISTADO 04, 2018, da mesma forma, destaca a “cultura da percepção de que a judicialização é prejudicial num primeiro momento”. O ENTREVISTADO 09, 2018, aponta que isso pode variar, mas aponta uma “orientação institucional de evitar ao máximo a judicialização”. O ENTREVISTADO 15, 2018, aponta a existência de orientação para se trabalhar primeiro extrajudicialmente. Já o ENTREVISTADO 16, 2018, complementa indicando que a resolutividade é a medida adotada para aferição de condutas no MPSP, no sentido de que a atuação do Parquet não teria que ser mensurada pelo número de ações ajuizadas, mas pelo número de inquéritos civis arquivados: “porque mover uma ação é muito fácil, quando eu movo ação eu substabeleço a solução do problema, ao passo em que nunca por inquérito civil a solução do problema está sob meu poder, sob meu controle. Eu tenho poder negocial, eu sou o agente político que pode levar aquilo a uma solução adequada. Se eu tenho essa solução adequada no campo do compromisso de ajustamento de conduta ou por outros meios consensuais, eu tenho uma efetividade muito maior, um poder resolutivo muito maior do que o Promotor que move 15, 20, 30 ações civis públicas por mês”. No entanto, 61% dos entrevistados no *survey* realizado pelo CESEC (que não se limita ao estado de São Paulo, como destacado) “concordaram com a afirmativa de que as atividades extrajudiciais – inquérito civil, TAC, negociações, campanhas, audiências etc. – ainda não são prioridade na atuação do Ministério Público, seja porque as atividades judiciais continuam ocupando status privilegiado, seja porque o trabalho extrajudicial também envolve dificuldades e nem sempre constitui o caminho mais rápido ou mais fácil de atuação na área dos direitos transindividuais. A despeito do grande poder de que o MP desfruta, não é garantido que gestores públicos ou particulares colaborem fornecendo informações, participando de reuniões, acatando recomendações e cumprindo as medidas estipuladas. A maioria dos promotores e procuradores envolvidos com a defesa de interesses coletivos apontou, por sinal, como problemas frequentes ou muito frequentes da sua atuação, a dificuldade de mobilizar órgãos auxiliares para garantir a efetivação das decisões tomadas via mecanismos extrajudiciais (84%); a recusa ou demora das autoridades públicas ou privadas em responder às providências solicitadas pelo Ministério Público (66%) e a recusa ou demora no fornecimento de informações para o inquérito civil (64%)” (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 53). Nesse sentido, convém destacar a **Carta de Brasília**, cuja edição foi inclusive destacada pelo ENTREVISTADO 09, 2018, que traz previsão avaliativa positiva para o uso de projetos sociais e outros mecanismos de atuação jurisdicional ou extrajudicial que possam garantir a efetividade social do Ministério Público como garantia fundamental da sociedade<sup>589</sup>. Reputa como fatores de ampliação da legitimidade social do MP a priorização de uma atuação preventiva, audiências públicas, maior investimento e sistematização da atuação extrajudicial, acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais, entre outros. A Carta ainda destaca a necessidade de priorização de um Parquet que busque a proatividade e resolutividade e evite a propositura de demandas judiciais em relação às quais a extrajudicial é mais indicada, especialmente considerando a sobrecarga do Poder Judiciário. Ainda, aponta a necessidade de melhor estruturação para a atuação extrajudicial. Nesse contexto, a Carta elege como diretriz para o membro: realização de pesquisas e investigações exaustivas sobre os fatos, com múltiplas dimensões para intervenção qualificada, uso de mecanismo e instrumentos adequados para cada situação, escolha certa dos ambientes de negociação; capacidade de articulação política, diálogo, consenso, senso de oportunidade; utilização racional da judicialização; atuação proativa para o andamento célere; adoção das providências para o alcance dos precedentes pretendidos, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de defesas orais; evitar a continuidade ou repetição do dano, resposta imediata, eficiência na reparação; delimitação do objeto da investigação e avaliação da necessidade de novas diligências; esgotamento da tentativa de resolução extrajudicial; priorizar ações coletivas propondo individuais quando absolutamente necessário, pensando se não desestabilizará a política pública sobre a matéria (BRASIL, 2016).

A doutrina do Ministério Público aponta que a via extrajudicial viria sendo considerada pelo Parquet como meio eficiente de resolução de conflitos<sup>590</sup>, apto a promover o acesso à justiça<sup>591</sup>, a fazer cumprir os compromissos constitucionais do Parquet, além de permitir a sua inserção e legitimação sociais<sup>592</sup>.

---

<sup>590</sup> De acordo com a doutrina do Ministério Público, passados alguns anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, o momento pelo qual passaria o Parquet seria marcado (i) pela priorização, na esfera coletiva, da atuação preventiva “para evitar a violação dos direitos sociais, além de combater de modo articulado e eficiente as condutas danosas aos direitos massificados”; (ii) pela atuação extrajudicial, como intermediador, pacificador e implementador da função pedagógica da sociedade (divulgação dos direitos e deveres atrelados à cidadania) (ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 88).

<sup>591</sup> “Com efeito, cogitar de acesso à justiça é mitigar o âmbito de atuação ministerial, eis que a função de estabilização de relações sociais não se efetiva somente perante o Poder Judiciário, mas pela via extrajudicial e autônoma do inquérito civil e termo de ajustamento, resultando em soluções persuasivas e transacionais, alheias ao modelo tradicional: partes/juiz” (ROSENVALD, Nelson. O Ministério Público e a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais sociais. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 146). A Política Nacional de Incentivo à Autocomposição foi criada pela **Resolução 118/2014 CNMP**, calcada nas noções de acesso à justiça como aquele que “abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais”<sup>591</sup>, elegendo como objetivos “assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da instituição”, por meio da capacitação dos membros, da “boa qualidade dos serviços”, “disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais”. Para tanto, recomenda observar a formação de membros, o “acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias” e “a justiça de modo célere e efetivo” (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 118/14. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 1º dez. 2014. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017).

<sup>592</sup> ALMEIDA, op. cit., p. 87 e 101. Nesse sentido, a aprovação de teses no XXI Congresso Nacional do Ministério Público: “Acesso à Justiça não é acesso ao processo, mas à solução do conflito com eficiência, agilidade, qualidade, profissionalismo e compromisso social” e “Os métodos autocompositivos não devem ser considerados como alternativas secundárias à Justiça formal, mas como via equivalente na resolução dos conflitos” (BADINI, Luciano; COURA, Alexandre. GT Negociação e Mediação - Enunciados In: **Conclusões Do XXI Congresso Nacional do Ministério Público**. Rio de Janeiro: AMPERJ, 2015. Disponível em: <[http://www.conamp.org.br/images/congressos\\_nacionais/Teses\\_aprovadas\\_XXI\\_Congresso\\_Nacional%20MP.pdf](http://www.conamp.org.br/images/congressos_nacionais/Teses_aprovadas_XXI_Congresso_Nacional%20MP.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2019, p. 695). De acordo com Cátia Silva, os promotores de fato entenderiam que a via extrajudicial seria prioritária, dentre outras questões, porque “*interpreta o seu papel como atividade que transcende o sistema de justiça e requer legitimação na comunidade*” (SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttex-t&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex-t&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017, p. 138).

Assim, a atuação extrajudicial ativa<sup>593</sup>, articulada<sup>594</sup> e em contato com a sociedade, deveria marcar a reestruturação do modelo do Ministério Público pós-Constituição de 1988, servindo como “realizador de positivas transformações sociais”, em detrimento do emprego de meios que favoreçam o posicionamento do membro como um agente processual limitado em seu gabinete<sup>595</sup>. Para tanto, há doutrinadores do Ministério Público que sugerem a reestruturação na composição orgânica e na forma de atuação funcional, por meio do

---

<sup>593</sup> “(...) o Ministério Público recebeu, da própria Constituição, a nobre missão de agente colaborador na materialização dos fins por ela perseguidos. Isto é, uma Instituição proativa, indutora de políticas públicas e que vela pelo vigor da ordem jurídica e do regime democrático. O Ministério Público, nesse contexto, deve ser ativo, dinâmico e priorizar uma postura resolutiva, relegando à última *ratio*, e nos casos exigidos por lei, a via demandista. Uma das formas de conciliar essas duas perspectivas, ou seja, uma Constituição dirigente e uma instituição aquinhoadas com um relevante papel transformador, é o fomento e adoção de uma estratégia de resolução de conflitos, lançando mão da negociação e mediação que, inclusive, devem ser estimulados enquanto política institucional. A utilização de tais instrumentos, de natureza extrajudicial, empresta à atuação ministerial um caráter menos demandista, isto é, que evita a judicialização dos problemas e prioriza uma via negociada que, ao final, pode ‘resolver’ a questão. Essa é, justamente, a postura resolutiva do Ministério Público, abandonando a ideia de que toda e qualquer questão deve ser submetida à apreciação do Poder Judiciário. isto porque, com o passar dos anos, percebeu-se que a judicialização, muitas das vezes, não é o melhor caminho a se percorrer no enfrentamento de determinados problemas (MATOS, Thyego de Oliveira. Ministério Público resolutivo, negociação e mediação: apontamentos sobre a efetividade da atuação ministerial a partir de seu novo perfil constitucional In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses.** Disponível em: <<https://congressonacional2017.ammmp.org.br/public/arquivos/teses/70.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2019, p. 1). A **Recomendação 54/2017 CNMP** parte da premissa de que o Ministério Público seria função essencial à justiça, cujo êxito estaria atrelado à “efetividade concreta” dos direitos tutelados pela Instituição, apontando, ainda, que o “atual movimento do acesso à justiça” não seria compatível com uma atuação institucional *formal, burocrática, lenta e despreocupada* com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público”. Nesse contexto, a Recomendação reputa a promoção da “eficiência da atuação institucional, com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva”, sendo tal planejamento decisivo para o “desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação”, o que se alinharia à “missão constitucional do Ministério Público”.

<sup>594</sup> Há quem atribua a uma postura mais ativa e inovadora, aquela afeita a um perfil com “energia, criatividade, parcerias e articulação” como o ENTREVISTADO 06, 2018. O ENTREVISTADO 15, 2018, narra casos em que foi adotada postura diferenciada, atrelada especialmente com a articulação de forças com o Poder Judiciário e a Defensoria Pública, em face da verificação de elevado número de ações distribuídas por diferentes sujeitos, que prejudicariam a forma de disposição dos recursos do SUS, o que teria levado à redução de ações. O ENTREVISTADO 13, 2018, também destaca que “a tendência atual, como eu disse, é preventiva, é inovadora, vamos criar, como vamos fazer para combater isso”. O ENTREVISTADO 17, 2018 acena a possível mudança dessa postura, com a adoção de medidas como palestras, articulação com terceiros, reuniões, visitas, monitoramento, planejamento, “inclusive na Carta de Brasília, da Corregedoria Nacional já se aponta uma outra perspectiva, mas é novo”, destacando, em contrapartida, que “O modelo hoje, se você pegar divisão espacial, obrigatoriedade de resposta, ele favorece essa atividade demandista”.

<sup>595</sup> BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 238.

afastamento do modelo assemelhado com o Poder Judiciário<sup>596</sup>, voltando-se mais às necessidades da atuação extrajudicial<sup>597</sup>.

Nesse contexto, houve Entrevistados que indicaram que a via judicial seria empregada “no mínimo possível”<sup>598</sup> pelo Ministério Público de São Paulo, quando não mais fosse viável a resolução extrajudicial do tema<sup>599</sup>, seja pela resistência da parte contrária (no que ganhou destaque o Poder Público<sup>600</sup>), seja por eventual limitação ou indisponibilidade do direito coletivo tutelado<sup>601</sup>. Mencionou-se, ainda, a preferência pelo emprego da via judicial quando enfrentados casos urgentes<sup>602</sup> ou “graves”<sup>603</sup>.

No que diz respeito às potenciais restrições à resolução extrajudicial do conflito, decorrentes da natureza do interesse social tutelado pelo Ministério Público de São Paulo, foram identificadas maiores divergências com relação à área de improbidade administrativa<sup>604</sup>, tendo, no mais, sido identificadas balizas ou contornos estabelecidos pelos

---

<sup>596</sup> Inclusive com reestruturação territorial e funcional das suas atividades. (BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 258).

<sup>597</sup> Ibid., p. 244.

<sup>598</sup> ENTREVISTADO 05, 2018. ENTREVISTADO 15, 2018 aponta que “judicializar só quando há uma dificuldade insuperável”.

<sup>599</sup> ENTREVISTADO 05, 2018, ENTREVISTADO 02, 2018 e ENTREVISTADO 17, 2018: “ou porque acabou a negociação porque chegou num impasse ou quando não há qualquer impulso Executivo, Legislativo, enfim, de quem tem que dar conta da política pública e aí a gente precisa judicializar. Mas tem sido cada vez mais raro”.

<sup>600</sup> O ENTREVISTADO 04, 2018 aponta a tendência em haver resistência “nas questões macro” e naquelas que implicam “dispêndio econômico grande pelo Estado”, bem como a restrição da celebração de acordos nos casos de improbidade administrativa. Cf. ENTREVISTADO 07, 2018. Sobre as dificuldades em se negociar com o Poder Público: (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 53. De acordo com Cátia Silva, haveria percepção pelos dados por ela coletados para a pesquisa relacionados com a maior dificuldade no emprego da via extrajudicial quando a parte adversa é o Poder Público. Assim, afirma que os réus privados são menos resistentes ao fechamento de acordos do que o poder público. As autoridades, órgãos e poderes públicos estaduais e federais são considerados os mais resistentes à negociação ou simplesmente inacessíveis, em função da distância que os separa da maior parte das comarcas (SILVA, 2001, p. 139). Cf. ENTREVISTADO 09, 2018. A própria discricionariedade do Poder Público foi indicada como uma barreira para o êxito da tutela coletiva pelo ENTREVISTADO 16, 2018.

<sup>601</sup> O ENTREVISTADO 12, 2018 a despeito de mencionar uma iniciativa em que teria havido estudo institucional e “deliberação” para judicialização de matéria reputada como inconstitucional após a realização de estudos internos, aponta não ter uma “regra” sobre as hipóteses de encaminhamento dos conflitos coletivo e destaca a dependência da pessoa do Promotor ou de sua “postura pessoal”, decidir sobre a forma de encaminhamento.

<sup>602</sup> ENTREVISTADO 03, 2018.

<sup>603</sup> ENTREVISTADO 02, 2018.

<sup>604</sup> A restrição da possibilidade do emprego da celebração de acordo extrajudicial nos casos envolvendo improbidade administrativa foi uma questão que surgiu na fala de alguns dos Entrevistados. Para o ENTREVISTADO 10, 2018, tal medida não seria possível em virtude da proibição disposta na lei de improbidade administrativa, não havendo, ainda, disponibilidade, pelo Parquet, das questões coletivas em geral, mas apenas para que a parte contrária “cumpra a lei exatamente como ela está”. Outra questão apontada ao longo da fala do Entrevistado é a percepção de um percentual de êxito de 90% (noventa por cento) nas ações coletivas ajuizadas pelo Ministério Público. Já o ENTREVISTADO 13, 2018, indica que: “Hoje também no Patrimônio Público que era também impossível fazer, porque a própria lei impedia, o dispositivo legal dizia

membros para que as transações, negociações e os acordos sejam celebrados na esfera dos direitos coletivos. Para tanto, verificou-se ponderação sobre a amplitude do que seria passível de negociação e sobre os benefícios atrelados à fruição imediata da tutela coletiva, em detrimento de se aguardar por anos por uma prestação jurisdicional favorável, para se buscar a integralidade da proteção existente para o interesse público<sup>605</sup>.

---

que não podia haver a disponibilidade para transacionar, mas hoje o Conselho Nacional do MP determinou que se faça nos Estado a possibilidade de também transação, da forma que a Lava Jato, faz ativa delação premiada, delação premiada traz um benefício e você, aí vem discussão interna que nós estamos tendo, que alguns não concordam com isso, que não pode haver transação na área do patrimônio público. A gente entende que pode, só que algumas ordens de situações não podem ser abertas as mãos. Então, por exemplo, a devolução do valor ao erário tem que ser integral, uma multa cível tem que ser imposta. Então precisa aplicar todas essas ações, mas algumas não podem deixar de ser aplicada”.

ENTREVISTADO 13, 2018 e ENTREVISTADO 07, 2018. Com relação à autocomposição, há doutrinadores do Ministério Público que destacam os seus limites, uma vez que “como o Ministério Público é representante adequado da sociedade na defesa dos seus direitos fundamentais, a instituição não tem espaço para transigir sobre o bem jurídico tutelado”, o que demandaria a criação de um “modelo de negociação próprio” do Parquet. A negociação, assim, poderia ser utilizada na “defesa de direitos e interesses da sociedade em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal” (ALMEIDA, 2016, p. 114-115). Ainda sobre a inexistência de completo óbice à transação envolvendo direitos coletivos, o posicionamento exarado no XXI Congresso Nacional do Ministério Público: “Na tutela coletiva, o Ministério Público atua como negociador, compondo diretamente com o responsável. É possível a negociação sem que haja disposição sobre direitos coletivos. Os limites da negociação devem ser construídos pelo Ministério Público, por meio de produção doutrinária, transformando o inquérito civil no âmbito profícuo para consolidar os métodos autocompositivos” (BADINI; COURA, 2015, p. 695). No que diz respeito à **celebração de acordos**, dispõe o **Manual de Atuação funcional** que o MP, nas ações por ele ajuizadas ou intervindo como custos legis, deverá se opor à “realização de acordos aviltantes ou prejudiciais aos interessados, orientando-os a respeito da extensão de seus direitos” (art. 129). No âmbito das ações civis públicas, o Manual estimula o Promotor de Justiça a zelar para que as medidas necessárias à integral reparação do dano ou sua efetiva prevenção sejam contempladas no caso (valendo-se, se o caso, de aconselhamento técnico), sendo que o legitimado para a ação civil pública apenas poderá transigir quanto ao prazo, forma e modo de cumprimento da obrigação, sugerindo-se, ainda, a disposição de penalidades para o caso de descumprimento das obrigações. Referido acordo não está sujeito à homologação do Conselho Superior do Ministério Público. Já o **Ato Normativo 1062/2017-PGJ** cria o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, utilizando como uma de suas premissas a inexistência de óbice às aludidas práticas originada do princípio da obrigatoriedade que rege as atividades do *Parquet*. A Norma declara como finalidades para a instituição dos Núcleos o fomento à prática de soluções consensuais, a ampliação da eficácia da atuação do Ministério Público, assim como a adoção dos meios adequados às partes em conflito (inclusive por permitir a fruição imediata e consensual do direito). Nota-se, da aludida norma, a possível seletividade de casos para o encaminhamento à solução consensual pelo Promotor de Justiça, a quem o Ato confere **atribuição da seleção de casos** para o envio dos Núcleos e Setores ou mesmo para definir se tais núcleos serão efetivamente instalados em local ou região. Nota-se, também, a procura pela flexibilização do princípio da obrigatoriedade e do Promotor Natural, em face da maior eficácia e adequação da atuação do Ministério Público (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.062/2017-PGJ. Cria o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, define a sua estrutura e atribuições, estabelecendo providências correlatas. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 14 dez. 2017. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/1062.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/1062.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2018).

Afora tais situações<sup>606</sup> e embora tenha se mencionado que seria até mais “fácil” o ajuizamento de uma ação, pela experiência dos membros e a existência de “modelos” de minutas, por exemplo<sup>607</sup>, que a ação civil pública até poderia ser utilizada para uma postura ativa<sup>608</sup> e que alguns membros não se sentiriam tecnicamente preparados para empregar ferramentas como a negociação<sup>609</sup>, destacaram-se as seguintes razões para a preferência pela via extrajudicial especialmente no âmbito do Parquet paulista:

- a) **Risco de perda** total ou incerteza de uma ação judicial<sup>610</sup>;

<sup>606</sup> ENTREVISTADO 12, 2018 e ENTREVISTADO 05, 2018 problematizam o êxito da tutela coletiva com questões diferenciadas, sendo o primeiro relacionado com a (i) da consciência ou malícia da população e do Administrador Público com relação ao respeito aos direitos fundamentais; (ii) a postura do próprio Ministério Público, que “resiste assumir uma postura talvez mais de vanguarda do que aquela tradicional” e o segundo com a desigualdade social do país.

<sup>607</sup> O ENTREVISTADO 03, 2018 ainda levanta que os Promotores mais experientes teriam a percepção de que “entrar com uma ação civil pública é muito fácil, a gente tem modelo de todas já, agora conseguir êxito numa ação é muito difícil”. O ENTREVISTADO 16, 2018 menciona que ajuizar ações é muito mais fácil do que resolver o problema pela via negocial, já que a primeira via “substabelece a solução do problema”.

<sup>608</sup> Já na doutrina “é fundamental perceber que a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública foi condição para que os Promotores de Justiça se transformassem em verdadeiros agentes políticos. Antes desses fundamentais instrumentos, a atuação do Promotor era meramente reativa e se esgotava no fiscalizar a aplicação, pelo Juiz, de normas de ordem pública em processos instaurados pela iniciativa de terceiros” (FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Um novo modelo de gestão para o Ministério Público**: bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003, p. 42).

<sup>609</sup> No que diz respeito ao emprego dos meios de resolução de controvérsias que não a esfera judicial, o ENTREVISTADO 07, 2018 entende que seria necessário que a Instituição fizesse investimentos na qualificação dos seus membros “pois muitos de nós não têm formação em mediação” ou de integrarem “um grupo de pessoas com essa especialização”, sendo que não seria “fácil conciliar e ajustar conduta”. O mesmo tema foi ressaltado pelo ENTREVISTADO 12, 2018. De acordo com a doutrina do Ministério Público, a aplicação de tais meios demandaria o preparo dos membros do Parquet para o estabelecimento do diálogo e o consenso, necessários à resolução dos conflitos sociais (ALMEIDA, 2016, p. 101). A relevância da capacitação é também aferível da percepção emanada pelos membros do Ministério Público, ante a aprovação de teses nos XXI e XXII Congresso Nacional do Ministério Público: “O Ministério Público deve, enquanto política institucional permanente, fomentar a utilização mais ampla e profícua dos meios consensuais de resolução de conflitos mediante a constante capacitação de seus membros e servidores” (MATOS, 2017, p. 1) “É necessária a formação continuada de agentes, políticos e administrativos do Ministério Público brasileiro em técnicas de negociação, mediação e conciliação” (BADINI; COURA, 2015, p. 694). O Ato Normativo 1062/2017-PGJ, que cria o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público de São Paulo destaca a relevância na atuação especializada por órgãos de execução para a realização dessas práticas, sem que se fira o princípio de promotor natural. A **Resolução 118/2014 CNMP** destaca a relevância do incentivo de práticas autocompositivas por profissionais qualificados, com a boa prestação de serviços.

<sup>610</sup> ENTREVISTADO 05, 2018. De acordo com Cátia Silva, os promotores de fato evitariam a via judicial, dentre outras razões, em virtude da incerteza dessa via (SILVA, 2001, p. 138). O ENTREVISTADO 09, 2018, destaca o risco de uma decisão que não seria a melhor para o que se imagina para a sociedade, enquanto nos acordos as questões seriam mais facilmente resolvidas, inclusive pela sua revisão pelo Conselho Superior, com experiência. A formação do Poder Judiciário e a sua permeabilidade para o reconhecimento de questões coletivas foram suscitados como obstáculos ao êxito pelo ENTREVISTADO 12, 2018, que relatou a resistência, especialmente nos anos iniciais da Lei de Ação Civil Pública, para o reconhecimento de questões simples e assentadas como a legitimidade ativa para a tutela de tais direitos. Já o ENTREVISTADO 10, 2018, reputa que o Ministério Público tem aproximadamente 90% de êxito nas suas ações, especialmente em virtude de o Promotor de Justiça “procurar ajuizar bem” e instruir as ações com inquéritos civis “cuidadosamente feitos”, não vislumbrando resistência do Poder Judiciário, havendo posição similar do ENTREVISTADO 13, 2018, para quem a taxa de êxito seria de aproximadamente 80%, pelo Parquet seguir o quanto determinado

- b) **Visão restritiva** do Poder Judiciário no que diz respeito à ampliação da tutela dos direitos coletivos e à proteção de minorias<sup>611</sup>;
- c) **Limitações técnicas e cognitivas** dos magistrados para a integralidade das áreas e matérias que se atrelam aos direitos coletivos<sup>612</sup>; mencionou-se, inclusive, limitação da própria ferramenta da ação coletiva para tratar da complexidade dos interesses sociais<sup>613</sup>;

---

pela Lei. O ENTREVISTADO 06, 2018 menciona que “o Judiciário pode decidir do jeito que ele quiser e a gente perde esse controle”.

<sup>611</sup> ENTREVISTADO 05, 2018. (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p.51. O denominado “tradicionalismo do Tribunal de São Paulo” também foi apontado pelo ENTREVISTADO 14, 2018, como uma das barreiras ao êxito da tutela coletiva, especialmente em se tratando dos “temas que são novos, principalmente que envolve Direitos Sociais, lidar com pobre” e de matérias envolvendo o Estado (“esse ranço de achar que o Judiciário tem que defender o Estado ainda existe”), notadamente na apreciação de segunda instância (membros mais antigos), enquanto os “temas que são mais tradicionais, tipo defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, a chance de sucesso é maior”. Já o ENTREVISTADO 13, 2018 menciona o conservadorismo e a dificuldade de compreender uma situação pela qual passa a coletividade.

<sup>612</sup> O ENTREVISTADO 04, 2018, menciona a via judicial como permeada por “um monte de incapacidade”. Cf. ENTREVISTADO 14, 2018. O ENTREVISTADO 17, 2018, aponta os problemas decorrentes da “linguagem do sistema de justiça, de simplificar para códigos binários a questão complexa de política pública. Então às vezes a decisão que sai acaba gerando uma segunda confusão na hora de fazer a execução, então é sempre melhor quando a gente consegue alguma saída que envolva os interessados”. O ENTREVISTADO 08, 2018, atribui ao êxito a reparação, recomposição e a paralisação do dano, o que nem sempre seria atingido pelo Parquet. Destaca, ainda, o pouco preparo pelo Poder Judiciário sobre o tema coletivo, sendo necessária à sua evolução quanto ao conhecimento e sensibilidade da questão coletiva.

<sup>613</sup> O ENTREVISTADO 17, 2018, atribui ao funcionamento do Sistema de Justiça papel de barreira para o êxito da tutela coletiva e destaca “Do ponto de vista processual, eu acho que já ficou claro na experiência que as ações coletivas, embora tenham trazido avanços nessa discussão, não dão conta da complexidade da concretização de direitos sociais, porque você precisa de uma articulação muito grande de fatores que vão desde política (política partidária, política no sentido mais amplo) movimentações de interesse da sociedade em determinados momentos, orçamento, capacidade de solução para aquilo, que às vezes nem existe uma solução dada para essa questão”, havendo mais sucesso nas ações de obrigação de não fazer, objetivando evitar retrocessos. Já o ENTREVISTADO 16, 2018 faz ressalvas quanto à necessidade de se bem delimitar elementos da ação, como o pedido, para a adequada tutela dos interesses sociais, o que se daria pela geração de impactos na realidade social: “eu brinco, fiz palestra sobre pedido em ação civil pública, e muitas vezes o Promotor não se preocupa com o pedido, ele faz peças processuais brilhantes, verdadeiras dissertações de mestrado, coisas lindas, aí chega na hora de pedir ‘ah já escrevi tão bonito, ô juiz pede o que você quer aí’ e o que delimita toda ação... a ação pode ser um lixo, se o pedido é bem feito o resto se corrige e a recíproca não é verdadeira. Então o que acontece, o Promotor de Difusos não pode ser um cultor do direito, ele tem que ser um cultor dos valores sociais e termina que o que ele faz é uma prestação de serviço social. É aquela máxima, o processo não é um fim em si mesmo, é um instrumento e você tem que saber manusear esse instrumento em primeiro lugar como última possibilidade de atuação, em segundo lugar utilizando aquele instrumento da forma que ele possa efetivamente vir a gerar um impacto na realidade social. Sem isso, para que serve o processo?”. O ENTREVISTADO 07, 2018, por sua vez, atrela a noção de barreiras ao êxito à “visão egoística” existente no país, no sentido de que “nós não somos formados a privilegiar o interesse coletivo”.

- d) **Ausência de resposta satisfatória** do Poder Judiciário<sup>614</sup> ou reduzida qualidade das decisões judiciais envolvendo a tutela coletiva<sup>615</sup>; enquanto isso, todos os pontos essenciais do conflito (para a completa reparação do dano) poderiam ser endereçados extrajudicialmente<sup>616</sup>;
- e) **Restrição do espaço negocial** com a parte adversa, em virtude da judicialização (“fechar as portas para negociações futuras”)<sup>617</sup>;
- f) Riscos envolvendo a **efetividade** da decisão judicial (“ganhar, mas não levar”)<sup>618</sup>;
- g) Risco de formação de **jurisprudência desfavorável**<sup>619</sup>;
- h) **Demora**: a via extrajudicial seria uma forma possível de dirimir os efeitos da sobrecarga do Poder Judiciário<sup>620</sup>. Nesse ponto, alguns dados ressaltaram que o

---

<sup>614</sup> Nesse contexto, o Ministério Público estaria “empregando cada vez mais formas não judiciais de resolução de conflitos como instrumentos de acesso à justiça, diante da inarredável constatação de que o Poder Judiciário não vem dando uma resposta satisfatória aos jurisdicionados”, razão pela qual a via judicial apenas deveria ser utilizada em “*ultima ratio*” (ZENKER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade: revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 162-163).

<sup>615</sup> O ENTREVISTADO 11, 2018, reputa como êxito nessa atuação a total procedência dos pedidos deduzidos pelo Ministério Público, destacando a baixa qualidade da decisão judicial e a “falta de aparelhamento jurídico” como barreiras ao êxito da tutela coletiva.

<sup>616</sup> O ENTREVISTADO 11, 2018, menciona que a “sentença normalmente é deficiente para composição do conflito em matéria de interesses coletivos” e “a qualidade da decisão judicial não é boa”, sendo que, na via extrajudicial, “você consegue dar todo o contorno que os problemas têm e resolver cada ponto para completa reparação do dano”.

<sup>617</sup> ENTREVISTADO 02, 2018.

<sup>618</sup> ENTREVISTADO 02, 2018. Para Cátia Silva, o tipo ideal dos promotores de gabinete nutriria certa insatisfação com o Poder Judiciário, bem como com a possibilidade de “ganhar mas não levar” nas ações civis públicas (SILVA, 2001, p. 136). O ENTREVISTADO 15, 2018, menciona como barreira para o êxito da tutela coletiva dificuldades envolvendo execução do Poder Público, sendo que ENTREVISTADO 06, 2018 aponta a negociação e o gestor público, por consequência, fazer “de boa vontade aquilo” como mais eficiente do que judicializar, sendo, da mesma forma, a articulação de forças mais eficiente do que uma decisão judicial.

<sup>619</sup> Também foi apontado como condicionante da via eleita o posicionamento da jurisprudência e a tentativa em se evitar o reforço da sua formação em sentido contrário aos interesses tutelados pela Instituição (menciona que deixaram de judicializar, enquanto refazem a estratégia, em virtude da improcedência reiterada dessas demandas), segundo narrou o ENTREVISTADO 03, 2018

<sup>620</sup> ALMEIDA, 2016, p. 101. (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 51). De acordo com Cátia Silva, a via judicial seria evitada pelos promotores de fatos, entre outras razões, pela lentidão do Poder Judiciário (SILVA, 2001, p. 138). A Resolução 54/2017 CNMP indica que a resolução extrajudicial dos conflitos coletivos deveria ser priorizada, inclusive por consistir em meio mais célere e econômico, além de satisfatório para as Partes. O ENTREVISTADO 09, 2018, aponta orientação institucional para que se prefira a via extrajudicial em razão, dentre outros, da demora da prestação jurisdicional. Já ENTREVISTADO 17, 2018, aponta que a prestação jurisdicional não tem sido positiva pela demora. O ENTREVISTADO 06, 2018

emprego de acordos ou de negociação pelo Ministério Público de São Paulo, mesmo diante da “obrigatoriedade” ou de eventuais restrições atreladas à indisponibilidade dos direitos coletivos, seria possível por se entender que o bem jurídico também pode ser reputado como tutelado, ainda que em menor grau, quando a tutela vem a tempo e é célere<sup>621</sup>. Em contrapartida, muito embora tenham sido identificadas falas no sentido de que via extrajudicial dirimiria a questão da sobrecarga a demora da prestação jurisdicional, Gregório de Almeida, em artigo dedicado aos temas contemporâneos do Ministério Público brasileiro, indica ter o conhecimento de diversos Promotores de Justiça que enfrentariam problemas de sobrecarga de trabalho (especialmente aqueles com atribuições cumulativas), fato que dificultaria a disponibilidade para que o tratamento extrajudicial dos conflitos coletivos fosse adotado:

Em inúmeras situações, os membros do Ministério Público, com destaque para as comarcas do interior, estão sufocados de atribuições processuais em demandas judiciais. Nessas hipóteses a atuação resolutiva, no plano extrajudicial, acaba sendo prejudicada, impedindo a devida inserção social da Instituição ministerial. E o pior: o Poder Judiciário vive uma verdadeira crise de efetividade, o que acaba por recair também sobre o Ministério Público e, nesses casos, em dose muito pesada, principalmente em razão do interesse social que está quase sempre presente nas demandas judiciais que justificam a sua atuação<sup>622</sup>.

- i) Estímulos decorrentes do Código de Processo Civil de 2015<sup>623</sup>;

---

menciona que a parte adversa conta com a demora do Judiciário para se beneficiar, sendo que judicializar, pela experiência, não seria o melhor e mais rápido caminho.

<sup>621</sup> ENTREVISTADO 13, 2018. ENTREVISTADO 07, 2018.

<sup>622</sup> ALMEIDA, 2016, p. 101. Em sentido similar, a pesquisa do CESEC indicou que 61% dos entrevistados no *survey* concordaram com a afirmativa de que as atividades extrajudiciais – inquérito civil, TAC, negociações, campanhas, audiências etc. – ainda não são prioridade na atuação do Ministério Público, seja porque as atividades judiciais continuam ocupando status privilegiado, seja porque o trabalho extrajudicial também envolve dificuldades e nem sempre constitui o caminho mais rápido ou mais fácil de atuação na área dos direitos transindividuais.

<sup>623</sup> ENTREVISTADO 13, 2018. O ENTREVISTADO 12, 2018 complementa destacando inexistir uma “regra” que determine o ajuizamento de ação em determinadas hipóteses, mas há “um sentimento dos membros do MP de que essas situações devem ser solucionadas fora do processo judicial, porque supostamente é mais rápido, mais célere”. Cf. também ENTREVISTADO 14, 2018.

- j) **Variedade de ferramentas** possíveis a serem empregadas na esfera extrajudicial<sup>624</sup> – o acordo poderia, inclusive, ser originado da ameaça ou do ajuizamento de ação como instrumento de pressão à celebração<sup>625</sup>;
- k) **Efetividade**<sup>626</sup> e satisfação da tutela: por meio, por exemplo, da formação de título executivo extrajudicial<sup>627</sup>;

<sup>624</sup> ENTREVISTADO 07, 2018. Cátia Silva, ao conduzir pesquisa sobre o Ministério Público de São Paulo, aponta que as novas atribuições ao *Parquet*, atreladas à tutela de direitos coletivos, teriam provocado uma série de reorganizações institucionais, além de ensejar a criação de áreas de especialização, para que os seus membros assumissem as novas funções. Como conseqüências desse processo, a pesquisadora destaca que os Promotores de Justiça que atuam na área de direitos coletivos têm à sua disposição “*instrumentos que marcam um novo modelo de intervenção do Ministério Público em conflitos sociais, imprimindo um grande alcance dos seus atos*”. (SILVA, 2001, p. 134).

<sup>625</sup> ENTREVISTADO 01, 2018. O Entrevistado ainda menciona a possibilidade de resolução de questões em sede de inquérito civil, ou mesmo por meio de pressão política estabelecida com o ajuizamento de ação (casos em que politicamente não poderia fazer acordo a parte contrária). De acordo com Cátia Silva, o tipo ideal de promotor de gabinete entenderia que haveria maior probabilidade de celebração de acordos nas ações civis públicas (SILVA, 2001, p. 140). Também na visão da aprovação de teses no XXI Congresso Nacional do Ministério Público, “o inquérito civil no âmbito profícuo para consolidar os métodos autocompositivos” (BADINI; COURA, 2015, p. 695). as vantagens do emprego de medidas extrajudiciais residiria, segundo os entrevistados pelo CESEC, no afastamento da morosidade judicial (apurada por 94% dos entrevistados como “grande obstáculo à atuação do MP”) e de eventuais limitações do Poder Judiciário (81% dos entrevistados declararam que o Judiciário não daria a “*devida atenção à tutela dos direitos coletivos*”, e que “*existe uma crise na administração na Justiça no Brasil*”, além de o mesmo percentual apontar que os juizes seriam despreparados para lidar com as novas demandas da sociedade) ao tomar-se como exemplo o inquérito civil que pode servir como meio para monitoramento contínuo de determinada política e poderia acionar diversos outros meios extrajudiciais, ampliando o raio de ação do *Parquet*. Os meios extrajudiciais ainda foram indicados pela referida pesquisa como meios eficazes para ampliar a pressão efetuada sobre autoridades públicas e privadas que violaram direitos, dependendo, contudo, o emprego de cada expediente da pessoa do Promotor de Justiça.

<sup>626</sup> O ENTREVISTADO 16, 2018, menciona maior efetividade. No que diz respeito à preferência dos meios para a solução de conflitos de natureza coletiva, a pesquisa elaborada pelo CESEC atingiu conclusões similares às percepções manifestadas pela doutrina do Ministério Público. A pesquisa apontou a prevalência do uso de mecanismos extrajudiciais entre os membros das diferentes unidades do Ministério Público, sendo que a efetividade de meios como o inquérito civil e do termo de ajustamento de conduta foi reputada como alta ou muito alta por quase 80% dos entrevistados e das recomendações, sendo termos de cooperação, reuniões e ofícios classificadas por mais da metade como efetivos ou muito efetivos. A ação civil pública, por sua vez, na avaliação realizada pelo CESEC, foi bem avaliada por pouco mais da metade dos entrevistados, mas entre os oito mecanismos listados ficou em sexto lugar. Retratando a ordem de prioridades, consigna o relatório: “Em vez de recorrerem ao Judiciário – burocrático, moroso e pouco permeável às demandas populares – os promotores mais engajados na defesa de direitos coletivos tendem a buscar soluções via acordo político. Se o inquérito civil constata que houve prejuízo social, o(a) promotor(a) busca inicialmente convencer a entidade causadora a restabelecer o “equilíbrio social” modificando sua ação ou passando a prover determinado serviço. Quando a estratégia tem sucesso, firma-se um TAC entre o Ministério Público e a entidade pública ou privada em questão, e o caso pode ser considerado solucionado. Quando não tem sucesso, lança-se mão de palestras, audiências públicas, parcerias com órgãos públicos, ONGs etc., e se nenhum desses mecanismos surte efeito, recorre-se à via judicial, passando a solução do problema a depender dos rituais, do ritmo e dos critérios de decisão do Judiciário” (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 50-51).

<sup>627</sup> O ENTREVISTADO 12, 2018. A Resolução 54/2017 CNMP indica a necessidade de adoção de medidas destinadas a estimular a “produção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva”, compreendidos como “os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, e quaisquer outros produtos da atuação institucional capazes de contribuir de modo significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos (...)”.

- 1) Maior **adaptabilidade** da solução: apontou-se, nesse caso, que o termo de ajustamento de conduta poderia ser feito, adequado, de acordo com as mudanças sofridas pela situação coletiva tratada, enquanto a decisão judicial transitada em julgado seria estanque<sup>628</sup>.

Nota-se que diversas dessas percepções se alinham com noções estratégicas de Galanter, especialmente (i) o emprego de experiências pretéritas para se antecipar a determinado posicionamento da jurisprudência ou à obtenção de um resultado desfavorável (preocupação prospectiva); (ii) o uso de expedientes cujos resultados são tendencialmente mais controlados pelo Ministério Público ou que contornam a desvantagens da esfera judicial (como morosidade e entendimento jurisprudencial desfavorável); (iii) o uso de meios que denotam a capacidade do litigante para implementar os resultados (a exemplo da formação direta de título executivo extrajudicial e da preocupação com não obter exequibilidade ou força o suficiente para a via judicial); (iv) a adaptação da via com a situação de direito, escolhendo-se o que entende mais adequado para cada situação, considerando a mutabilidade das situações envolvendo os conflitos coletivos e consecutórios da ação judicial; (v) a preocupação com a imagem de “bom negociador”, sendo de se cogitar que o Parquet enfrenta com certa regularidade o Poder Público, tornando interessante a visão sobre os impactos na relação decorrentes da adoção de uma ferramenta; (vi) o emprego de prerrogativas para incrementar as chances de êxito e encaminhar o conflito da forma pertinente, como o inquérito civil.

Interessa notar que essas falas igualmente se alinham com o quanto apontado por Arantes, ao relatar a percepção de membros do Ministério Público de São Paulo no sentido de que existiriam potenciais obstáculos à tutela dos interesses sociais no Poder Judiciário, especialmente atrelados com o entendimento sobre a discricionariedade administrativa<sup>629</sup>, a complexidade dos casos relacionados com políticas públicas<sup>630</sup>, a “incapacidade [do Poder

---

<sup>628</sup> Para o ENTREVISTADO 01, 2018 haveria uma cultura para a tentativa, em primeiro lugar e “ao máximo”, da celebração do TAC pelos Promotores de Justiça, uma vez que, mesmo o que tenha sido conseguido negociar não tenha sido o ideal, “o TAC pode ser feito”, sendo que “se daqui a dois, três anos não se atende mais a expectativa, se refaz. Ou a lei mudou, não está valendo mais nada, aquele TAC vai por água abaixo. É muito diferente de uma sentença, ela transitou em julgado e acabou”.

<sup>629</sup> ARANTES, 2002. 134.

<sup>630</sup> ARANTES, 2002, p. 142, destaca o Autor “para que essa intervenção possa se dar, é preciso que Ministério Público sustente pedidos inequívocos perante o judiciário, para que este tenha condições mínimas de aplicar a lei. Entretanto, na maioria das vezes, os casos problemáticos envolvendo serviços públicos não comportam soluções simples, mas dependem do concurso de uma série de variáveis”.

Judiciário] de reconhecer e incorporar a dimensão política das novas funções do sistema de justiça<sup>631</sup>”, bem como a sua morosidade, o que, muitas vezes, levaria os membros a preferirem o uso da via extrajudicial para a resolução dos conflitos<sup>632</sup>.

A despeito disso, os próprios Entrevistados destacaram ser possível identificar diferentes tipos de Promotores no Ministério Público de São Paulo que podem desenvolver relações diferenciadas com as ferramentas e vias de acesso, dividindo-se, especialmente, entre aqueles que preferem ajuizar ações e os que preferem aderir à atuação extrajudicial ou articulada<sup>633</sup>.

Sobre o tema, a pesquisa de Cátia Silva resultou na formulação de tipos ideais de Promotores de Justiça em São Paulo, que representariam as características mais acentuadas dos dois extremos da aludida atuação, na seara dos interesses coletivos. A pesquisadora indica que, ainda que tenha atingido a conclusão de que ambos os tipos ideais de Promotores por ela traçados (“promotores de gabinete” e “promotores de fato”) prefeririam a via extrajudicial, existiriam nuances e diferenças entre eles na intensidade e na forma de conduzir a resolução dos conflitos, especialmente em razão da independência funcional e da abrangência da legislação<sup>634</sup>. Nesse sentido:

---

<sup>631</sup> ARANTES, 2002, p. 145.

<sup>632</sup> Ibid., p. 146-147.

<sup>633</sup> O ENTREVISTADO 15, 2018 destaca que “dependendo do perfil, já judicializam direto”. Conclui o ENTREVISTADO 12, 2018 que “tem aquele Promotor que é mais demandista, ou seja, ele propõe as ações; tem aquele outro que vai mais solucionar, tem uma propensão para solucionar as questões fora do processo. Isso vai muito da iniciativa pessoal”. “Eu acho que hoje vai muito do perfil de cada Promotor. Um Promotor que tem um perfil mais conservador, ele vai ter a tendência de resolver as coisas de uma maneira, por exemplo, acionando a rede, juntando os diversos atores, ele vai gastar muito tempo negociando, às vezes um trabalho que não aparece, ele acaba fazendo muita reunião, faz sair um acordo, que às vezes nem é ele que assina, simplesmente ele faz com que as partes costurem e resolve a questão. Mas tem outros Promotores que assim, por razões pessoais, por razões de convicção, até por falta de tato nessa coisa de lidar com as pessoas, de compor, acaba judicialização mais ou por não confiar tanto no Poder Público, por achar por exemplo ah remédio, quer saber? Eu judicializo mesmo que o Estado nunca responde direito nada certo” (ENTREVISTADO 06, 2018).

<sup>634</sup> As diferentes formas de atuação adotadas pelos promotores refletem, sem dúvida, distintas formações, opiniões políticas e cargos ocupados no decorrer da carreira. Nas falas, porém, eles se revelam como uma categoria profissional do campo jurídico, cuja linguagem e cuja postura estão pontuadas por uniformidades. (SILVA, 2001, p. 129). A independência funcional lhes asseguraria, no cumprimento de suas atribuições constitucionais, liberdade perante os órgãos da própria instituição. Desta maneira, a independência funcional assegurada por lei pode, a princípio, fazer com que as formas de atuação variem enormemente de promotor para promotor. (Ibid., p. 130. Embora estas garantias constitucionais sejam amplas e deem enorme flexibilidade aos membros do MP, como se verá, existem, por outro lado, constrangimentos institucionais que afetam o trabalho dos promotores no dia-a-dia. (Ibid., p. 131).

**(i) Promotor de gabinete:** *“embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado”, sendo que “não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais”*<sup>635</sup>. Ganha destaque a atribuição de relevância ao cumprimento de prazos e entrega de pareceres, inseridos em um contexto de sobrecarga de serviço, com a dispensa de um olhar individual dos casos, a atuação a partir do recebimento de denúncias, a cautela no estabelecimento de articulações com terceiros, a insatisfação ou descrença com a resposta do Poder Judiciário, o entendimento de que haveria maior probabilidade de acordos nas ações civis públicas, indicando-se que:

“a quantidade de processos e de trabalho burocrático no gabinete, a falta de recursos da administração pública e os limites impostos pela via judicial acabam levando o promotor de gabinete, portanto, a centrar sua atuação na resolução de problemas específicos que são objeto de clara determinação da lei, ou daqueles trazidos por denúncias, como problemas em programas públicos”<sup>636</sup>.

**(ii) Promotor de fatos,** por sua vez, tem a sua relação com o ferramental e as vias de encaminhamento dos conflitos da seguinte forma resumidos pela pesquisadora: *“conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais”*<sup>637</sup>. Tal atuação seria realizada, ainda, preponderantemente pela definição de prioridades, estabelecimento de estratégias e a “execução de projetos”. Assim, caso não haja sucesso, como último recurso poderiam ajuizar ações, nas quais poderiam celebrar acordos. O inquérito civil é visto como meio de coletar provas e pressionar a celebração de acordo. *“A via judicial é evitada, não só pela lentidão e incerteza das repostas do Poder Judiciário, mas porque o promotor de fatos interpreta o seu papel como atividade que transcende o sistema de justiça e requer legitimação na*

---

<sup>635</sup> SILVA, 2001, p. 134.

<sup>636</sup> Ainda, a abrangência de funções e a indefinição decorrente da possibilidade de atuação extrajudicial *“perturbam a noção do promotor como autoridade judiciária encarregada prioritariamente de instaurar inquéritos, propor ações, cuidar dos processos de sua área e fiscalizar o cumprimento da lei”* (SILVA, 2001, p. 136).

<sup>637</sup> Assim, são corriqueiras as **diligências**, divulgação da legislação, atendimento ao **público**, orientação, reuniões, campanhas e iniciativas conjuntas com outros órgãos locais, criando vínculo estreito com determinados órgãos governamentais para o combate a irregularidades; **articula forças** locais e mobiliza recursos da comunidade para solucionar problemas da sua área de atuação;

*comunidade*”. A visão do promotor de fatos ainda seria tendencialmente ampla, para equacionar o conflito envolvendo o maior número de pessoas, em detrimento de casos individuais, solucionando o problema social em detrimento de apenas defendê-lo. Outro ponto que se sobressai nessa questão é a possível vantagem obtida pelos Promotores de Justiça na redação de acordos, decorrentes da sua especialização e do conhecimento que possuem na área.

Verifica-se que as possíveis formas para o equacionamento dos conflitos coletivos podem sugerir maior ou menor grau de fruição potencial de vantagens estratégicas pelo Parquet Paulista, especialmente no que se refere aos consectários de uma atuação informada, ampla, articulada, experiente, prospectiva, planejada e que otimiza recursos, havendo aparente espaço para que diversos modos de atuação sejam empreendidos pelo Ministério Público de São Paulo.

#### **4.9.3. FORMA DE CONDUÇÃO OU EMPREGO DESSAS FERRAMENTAS: ATIVA OU REATIVA E ROTINEIRA?**

Como pontuado, a forma e a intensidade com as quais essas ferramentas são utilizadas, tanto por eventuais questões culturais, quanto por questões estruturais como o volume de trabalho dos membros, podem incrementar ou reduzir a fruição de vantagens estratégicas, pelo Parquet Paulista. Nesse sentido, para a aludida fruição, destacam-se outros condicionantes, a exemplo da atuação mais ativa, articulada, planejada ou reativa e rotineira na condução dos casos envolvendo a tutela de interesses sociais.

Além das observações apontadas acima, que suscitam as diferentes formas de interação dos Promotores com as ferramentas e vias a eles disponíveis, foram coletados dados sobre o tema a partir das perspectivas dos Entrevistados. Assim, perguntados sobre se a organização, as ferramentas existentes, a natureza e o volume de trabalho tendem a proporcionar uma postura mais reativa ou ativa do membro do Ministério Público de São Paulo na condução da tutela dos interesses sociais, os Entrevistados posicionaram-se nos seguintes sentidos:

a) **Preponderância de uma postura reativa e rotineira**: o ENTREVISTADO 05, 2018, que destaca que “você tem que superar isso, senão você fica acomodado só fazendo o que chega, claro”. O mesmo posicionamento foi assumido pelo ENTREVISTADO 08, 2018, para quem isso se deveria à falta de estrutura do Ministério Público de São Paulo. Ainda foi

suscitado que a postura reativa decorreria especialmente do volume de trabalho e da atrelada impossibilidade de seleção dos casos de atuação do Parquet<sup>638</sup>. Outra nota que contribuiria para essa postura seria a menor flexibilidade para a atuação do Ministério Público de São Paulo<sup>639</sup>;

**b) Dependência da estrutura e da pessoa do Promotor:** De acordo com o ENTREVISTADO 02, 2018, a instituição não teria um querer, uma estratégia ou uma liderança apta a imprimir nos membros “uma maneira de encarar o mundo”, de modo que os impactos decorrentes das aludidas questões seriam percebidos de formas distintas pelos membros<sup>640</sup>. Outros Entrevistados também estabelecem variações a depender da situação em que o Promotor se encontra e da postura por ele adotada<sup>641</sup>.

O ENTREVISTADO 12, 2018, em sentido similar, aponta que “não é a rotina você ter uma atividade proativa que saia do lugar comum, mas tem colegas que fazem trabalhos espetaculares, principalmente no interior”. O Entrevistado complementa exemplificando posturas para afirmar a dependência da “criatividade de cada um” e a “forma de encarar o

---

<sup>638</sup> “Eu acho assim, o volume de trabalho é evidentemente causador de uma postura reativa, não proativa, isso na segunda instância é menor, na primeira instância é monstruoso, é absolutamente inviável o promotor fazer qualquer coisa porque a quantidade de serviço que existe na primeira instância é acachapante. Na segunda instância a gente até tem um número de serviço menor, nossa estrutura é um pouco melhor, a nossa utilização é menos intensa do que a do Promotor de Justiça” (ENTREVISTADO 04, 2018). Para ele a preponderância seria de uma postura reativa e rotineira, especialmente em virtude do volume de trabalho, o que seria um pouco mais reduzido em segunda instância. Além disso, de acordo com o Entrevistado, o volume de trabalho do Promotor auxiliaria a mitigar insurgências dentro da Instituição, tornando-o inócuo: “É muito simples você tornar um Promotor inócuo, dá uma grande quantidade de serviço pra ele, então pronto, ele fica inócuo, ele fica cuidando da Dona Maria, do Seu José, etc., e fica inócuo”.

<sup>639</sup> O ENTREVISTADO 15, 2018 aponta que o Parquet faria bastante com o que tem, mas ressalva que “a gente não tem a flexibilidade, por exemplo, da iniciativa privada, para ter essa agilidade e liberdade”.

<sup>640</sup> “(...) depende muito da visão de mundo do Promotor porque se ele for um sujeito que seja mais de aguardar, ele vai aguardar a representação e se ele entender que o compromisso nosso é fazer com que os direitos sociais saiam da Constituição e das leis e entrem na vida do povo, por isso ele tem uma ligação forte com as demandas sociais, ele vai ter uma atuação proativa. Agora se ele achar que não, que tudo isso é bobagem, ele vai fazer o processinho” (ENTREVISTADO 02, 2018).

<sup>641</sup> ENTREVISTADO 06, 2018. ENTREVISTADO 16, 2018. Para o ENTREVISTADO 07, 2018, havendo espaço “pra algo a mais” e complementa: “Assim, há locais de trabalho que você senta às nove e levanta às oito da noite, sabe como é? Você vai fazer acordo e volta, vai fazer audiência e volta, talvez o importante do seu tema administrado é que sempre houvesse espaço para o algo a mais. Então, por exemplo, atender o público é uma obrigação funcional, você vai atender o público diariamente ou uma vez por semana, se for diariamente você facilita a vida do público. Então eu acho que esse algo a mais pode fazer a diferença”. Existe no ENTREVISTADO 01, 2018 percepção similar no sentido de que “depende muito do Promotor. Se ele for um Promotor que goste de fazer assim Políticas Públicas, ele fará”, em detrimento de “só receber demandas”. Ele destaca ainda que a sua Promotoria “com o decorrer do amadurecimento da Ação Civil Pública, nós percebemos que também era necessário a gente fazer uma política pública. Então aqui na Promotoria do Consumidor a gente só não faz o que a demanda exige (...)”.

problema” de cada Promotor de Justiça, que poderia se revestir de uma postura mais demandista ou mais voltada à solução dos problemas fora do processo.

Assim, apesar de não existirem “amarras”, sendo possível a iniciativa pessoal, “não é uma situação que ocorre com frequência que deveria acontecer no MP”. Tal tendência, segundo ele, adviria da cultura da instituição, atrelada ao pensamento de que “tem que resolver tudo no papel (...) entregar lá o parecer dele e ficar torcendo para o juiz acolher ou não a posição dele”, do volume de trabalho, e “às vezes até [da] acomodação dos colegas que querem ficar na rotina”.

Da mesma forma, o ENTREVISTADO 11, 2018 aponta a preponderância do desenvolvimento de uma atuação “mais reativa e rotineira”, em virtude do volume de trabalho e “de como o MP está estruturado”, embora reconheça de espaço para uma atuação mais inovadora “quando há interesse pessoal do Promotor num determinado tema”.

O volume de trabalho, especialmente relacionado com as atribuições cumulativas dos Promotores de Comarcas menores, também foi apontado como obstáculo ao desenvolvimento de teses, ao emprego de ferramentas de modo mais inovador ou articulado, ou mesmo à postura mais ativa no equacionamento do conflito coletivo<sup>642</sup>.

c) **Postura ativa:** de acordo com o ENTREVISTADO 10, 2018, os Promotores “têm ido atrás” das questões coletivas, havendo também destaque a viabilização de uma postura preventiva, inovadora e articulada<sup>643</sup>.

---

<sup>642</sup> “Olha, é uma instituição grande, com muitos funcionários, muitos Promotores e Procuradores e obviamente uma distribuição de trabalho, de atribuição que não é fácil de você alterar. Mas isso é bom e ruim, é bom porque garante muita segurança e muita fluidez nas demandas que a gente recebe da sociedade. Mas sempre que há necessidade de haver uma alteração, a discussão interna, os mecanismos internos que devem ser superados e não é assim Promotor fala ‘não vou mais atender esse caso’ ou ‘vou passar a fazer isso’, não, tudo tem que ser consertado internamente” (ENTREVISTADO 15, 2018). Já o ENTREVISTADO 14, 2018 entende que o Ministério Público “acaba defendendo teses que são inovadoras”, que seriam reconhecidas principalmente pelos Tribunais Superiores. Apesar de haver espaço para tal atuação, especialmente os Promotores alocados em Comarcas do Interior, com o desenvolvimento de funções cumulativas, não teriam tempo para criação (“você fica lá enxugando gelo com toalha quente, aí você tem que produzir, produzir”), sendo a criação de teses “e coisas que acabam sendo reconhecidas pelo Judiciário” mais comuns “quando você está numa comarca mais tranquila” ou se especializou e tem mais experiência na área. Para o ENTREVISTADO 06, 2018, “a estrutura atual dificulta sim um pouco, porque faz muita, muita coisa”, de modo que a atuação inovadora dependeria de um perfil com energia, criatividade, parcerias e articulação.

<sup>643</sup> ENTREVISTADO 03, 2018. O ENTREVISTADO 15, 2018 narra casos em que foi adotada postura diferenciada, atrelada especialmente com a articulação de forças com o Poder Judiciário e a Defensoria Pública, em face da verificação de elevado número de ações distribuídas por diferentes sujeitos, que prejudicariam a forma de disposição dos recursos públicos e impactaram o ajuizamento de ações. O ENTREVISTADO 17, 2018, acena a possível mudança dessa postura, com a adoção de medidas como palestras, articulação com

#### 4.9.4. CONCLUSÕES DO TÓPICO

Parece ser ponto comum nos dados pesquisados a existência de vasto arcabouço de ferramentas a serem utilizadas na via extrajudicial, pelo Parquet Paulista, e a escolha, em última hipótese, do Poder Judiciário para o trato dos conflitos envolvendo interesses sociais.

As principais vantagens estratégicas que perpassaram a ideia de se eleger mecanismos extrajudiciais para a tutela dos interesses sociais são as seguintes:

- a) O desenvolvimento de uma **atuação informada**, permitindo deduzir pedidos mais “robustos” e assertivos, bem como, se o caso, tornar-se instrumento de convencimento da parte adversa para a celebração de acordos;
- b) A **fiscalização** e o monitoramento de situações, afeitas ao litigante habitual organizado e estruturado;
- c) Emprego de meios que **otimizem** os trabalhos, conferindo efetividade e rapidez à tutela pretendida (a exemplo da formação de títulos executivos e do controle sobre os pontos transigidos, inclusive contando com apoio técnico nessa seara);
- d) Emprego de **experiências pretéritas** e da **visão prospectiva** dos conflitos para a eleição da via que tendencialmente melhor se adaptará à natureza dos conflitos (a exemplo da sua mutabilidade, da sua extensão e complexidade), especialmente em face de possíveis **limitações do Poder Judiciário** (sobrecarga e demora, compreensão técnica, eventual baixa permeabilidade à aceitação de teses sobre os interesses sociais, imprevisibilidade dos resultados, perdas frequentes sobre um tema ou preocupação em não se formar jurisprudência negativa), concentrando a investigação e resolução dos conflitos na sua esfera, em detrimento de se delegar a sua adjudicação a terceiro, cujo posicionamento lhe pode ser desfavorável. Evoca-se, assim, a fala de Galanter no sentido de se **antecipar à litigância** e aos seus impactos sobre uma série de casos;

---

terceiros, reuniões, visitas, monitoramento, planejamento, “inclusive na Carta de Brasília, da Corregedoria Nacional já se aponta uma outra perspectiva, mas é novo”, destacando, em contrapartida, que “O modelo hoje, se você pegar divisão espacial, obrigatoriedade de resposta, ele favorece essa atividade demandista”.

- e) Preocupação da sua **imagem** como bom negociador, considerando a possibilidade de demandas futuras com as mesmas partes.

Arantes, inclusive, aponta as vantagens conferidas ao Ministério Público decorrentes da possibilidade do uso do inquérito civil, além da legitimidade extraordinária fixada previamente por lei para o ajuizamento da ação civil pública. O autor complementa a sua fala com o histórico de opção do Parquet em contornar a esfera política para se efetivar direitos, inicialmente por meio da esfera judicial e, diante de obstáculos como a discricionariedade administrativa, a complexidade dos casos e a resistência do Poder Judiciário no reconhecimento da legitimidade do Parquet para atuar em determinadas hipóteses, além da sua morosidade, escolher a via extrajudicial, com a acentuação da sua qualidade de “agente político da lei”.

Em contrapartida, vislumbram-se possíveis obstáculos para a efetividade estratégica no emprego dessas ferramentas, a exemplo (i) da capacitação técnica dos membros, (ii) da incidência dos princípios da obrigatoriedade e do promotor natural, (iii) da indisponibilidade dos direitos tutelados, (iv) de eventual postura reativa, mecânica e não articulada do membro, seja em decorrência do volume de trabalho, seja de eventual cultura institucional; (v) da não operação das ferramentas de forma preponderantemente coordenada pelos membros, pensando-se no todo institucional e nos resultados para uma série de casos, mas de modo individual por Promotor e por caso, o que poderia impactar a persistência, continuidade e coordenação das atividades.

Há, ainda, possíveis engessamentos para se jogar com as probabilidades, tratar casos em escala e valer-se de casos modelos, especialmente em razão da obrigatoriedade incidente sobre a atuação dos membros e da indisponibilidade de determinados direitos, além de eventual reduzida visão do cenário litigioso e diálogo uniforme/coordenação institucional.

Especificamente no que diz respeito à independência funcional, se por um lado o princípio possa impactar a atuação organizada em conformidade a uma política institucional<sup>644</sup>, pode-se cogitar que a conseqüente flexibilidade no emprego de uma série de

---

<sup>644</sup> A esse respeito, a análise literal e gramatical dos dispositivos normativos que regem os procedimentos e vias a serem adotados pelos membros ressalta a conotação sugestiva e quase que educativa para os aspectos afeitos ao exercício das atividades-fim, marcada pelo emprego de verbos como “lembrar”, “atentar”,

meios para a tutela dos direitos coletivos possa favorecer o seu adequado encaminhamento, uma vez que o princípio poderia viabilizar o desenvolvimento de uma articulação e da identificação da melhor forma de se solucionar um conflito.

O grau de equacionamento das questões coletivas, que, segundo Galanter, aparenta estar atrelado à adoção de uma postura informada, proativa, preventiva, coordenada, persistente, prospectiva, aparenta depender, no âmbito do Ministério Público de São Paulo, principalmente da postura de cada Promotor de Justiça (como visto, há pesquisas que identificam mais de um tipo de postura), bem como da situação do aparato do Ministério Público Paulista (burocracia, sobrecarga, incidência de princípios, além de outros óbices aventados nos demais capítulos), havendo aparente espaço para que sejam mobilizados – ao menos, em certo grau – expedientes passíveis de conferir as aludidas vantagens estratégicas ao Parquet Paulista.

#### **4.10. RELAÇÕES INSTITUCIONAIS FACILITADORAS: A PROXIMIDADE OU O DISTANCIAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO**

Segundo Galanter, em razão da sua presença constante nos fóruns, os litigantes habituais teriam oportunidades para o desenvolvimento de relações informais com os atores institucionais que lá desenvolvem as suas atividades, o que lhes poderia acarretar vantagens no acesso e na tramitação burocrática dessas instituições, indicadas pelo autor como passivas e sobrecarregadas. A eles interessaria também a manutenção da sua credibilidade nessas searas, a fim de que as suas posições de barganha não saíssem prejudicadas.

Nesse sentido, procurou-se investigar se o Parquet Paulista poderia auferir e mobilizar tais vantagens, a partir da percepção dos seus membros sobre o relacionamento mantido entre eles e o Poder Judiciário, se reputado como *próximo* ou *distançado*.

---

“considerar”, procurando-se uniformizar as ferramentas e procedimentos mínimos passíveis de serem adotados em face de determinadas situações, mas muitas vezes recaindo em recomendações de atividades óbvias para um litigante. Nota-se, portanto, que o Manual de Atuação Funcional não dita uma organização estratégica ou funcional envolvendo a articulação das ferramentas dispostas ao Ministério Público, mas apenas descreve os seus procedimentos gerais em um caráter geral.

De acordo com a pesquisa realizada, a percepção de que haveria *proximidade* entre o Poder Judiciário e o Ministério Público de São Paulo foi apresentada sob as seguintes perspectivas:

- a) Haveria identidade das estruturas das carreiras, especialmente do concurso de ingresso, remuneração<sup>645</sup> e percurso<sup>646</sup>. A fala do ENTREVISTADO 04, 2018<sup>647</sup> ilustra esse ponto:

A gente sempre foi pensado à imagem e semelhança da Magistratura, o MP gostaria muito de ser Magistratura. Por quê? Porque ela é uma carreira mais forte, com maior poder político, então existe uma ânsia do MP de querer estar próximo da Magistratura e quanto isso traz efeito prático? Bastante, enorme, mas o caminho não é mais esse, eu acho. O caminho não é mais esse, o caminho é a gente ser a nossa... a gente não ter um reflexo, sabe (...), então acho que tem essa coisa até meio infantil, mas acho que decorre tudo da capacidade econômica, quer dizer quando a Magistratura bate a mão na mesa, se o Governador não dá aquilo que ela quer, ela tem capacidade de viabilizar grande parte da coisa. Acho que essa... isso são os interesses, é... não queria usar essa palavra... baixos, vai, os interesses mercantilistas das instituições. Acho que é só isso.

- b) Haveria proximidade pessoal entre membros, especialmente nos casos de confluência ideológica (“pensam da mesma maneira, falam dos mesmos assuntos<sup>648</sup>”);

645 05, ENTREVISTADO. **Gravação 05**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.).

646 “Muito. No geral, eu acho que o MP e a magistratura têm uma relação de proximidade até por conta da simetria e da paridade que se busca manter entre as carreiras, prerrogativas e tudo mais, e também quando você entra na carreira, tanto na magistratura quanto no MP, normalmente você vai para o interior, você é substituto, e aí você vai indo para as cidades maiores. Então acho que até é uma questão que vai se criando no Promotor e no Juiz ao longo da vida”. (06, ENTREVISTADO. **Gravação 06**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (84 min.).

647 04, ENTREVISTADO. **Gravação 04**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.).

648 ENTREVISTADO 05, 2018. A pesquisa do Conectas, muito embora verse sobre o Ministério Público paulista que atua preponderantemente com direito penal, ao tratar de percepções dos defensores públicos que foram entrevistados pelos pesquisadores, menciona que existiriam diversas formas de parceria entre as carreiras da magistratura e do Parquet, por serem “mais antigas e atuaram já mais tempo em conjunto, ou talvez pela própria afinidade de entendimentos e de formas de trabalhar” (CONNECTAS. **Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>. Acesso em: 30 nov. 2017, p. 55).

- c) Haveria alinhamento e união pela busca do “bem comum”.

Para o ENTREVISTADO 14, 2018<sup>649</sup>, especialmente no interior, em que o Promotor de Justiça passaria a maior parte do seu tempo em convívio com o mesmo magistrado, “existe mesmo esse propósito de um bem comum, então o juiz parte desse pressuposto, *bom, o MP tá entrando com essa ação porque realmente quer melhorar alguma coisa*”, ou seja, para o Entrevistado, a despeito disso não consistir em impedimento para o julgamento de improcedência dos pedidos deduzidos pelo Parquet, o Judiciário veria o “MP como alguém realmente vocacionado a um propósito sério”<sup>6</sup>.

As falas relacionadas com os benefícios que seriam gerados ao interesse público ou ao bem comum em decorrência de uma relação próxima do Parquet Paulista com o Poder Judiciário foram ainda manifestadas pelo ENTREVISTADO 03, 2018<sup>650</sup>, que destaca que no interior do estado de São Paulo seria “muito comum o Promotor entrar na sala do Juiz e expor um caso pro Juiz, ali no meio da tarde. Isso faz toda a diferença, no bom sentido, porque nós estamos falando de interesse público”.

Da mesma forma, o ENTREVISTADO 01, 2018,<sup>651</sup> entende que havendo “união” das carreiras, todos caminhariam para “um progresso, um progresso comportamental<sup>652</sup>”, sendo que, para o ENTREVISTADO 13, 2018<sup>653</sup>, a despeito de reconhecer a existência de desavenças entre as instituições, destaca que “a tendência é trabalhar junto, porque a coletividade sai ganhando”, sendo “sempre interessante essa união das duas carreiras”<sup>654</sup>. O ENTREVISTADO 06, 2018, por fim, também elucida esse posicionamento:

---

<sup>649</sup> 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.)

<sup>6</sup> ENTREVISTADO 14, 2018

<sup>650</sup> 03, ENTREVISTADO. **Gravação 03**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (41 min.)

<sup>651</sup> 01, ENTREVISTADO. **Gravação 01**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.).

<sup>652</sup> ENTREVISTADO 01, 2018.

<sup>653</sup> 13, ENTREVISTADO. **Gravação 13**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.).

<sup>654</sup> Complementa: “Eu sou suspeito, porque quando comecei minha carreira, me formei também na São Francisco, nós abrimos escritório em 4 colegas recém-formados. Aí dos 4, 3 são Desembargadores, ou seja, o escritório foi a falência e eu vim pro MP. Então tenho muitos amigos Desembargadores, são muitos, então eu sou suspeito porque vou, converso, bato papo. Os próprios juizes, quando comecei a carreira e não conhecia, eu me aproximava deles para mostrar que o trabalho tem que ser conjunto” (ENTREVISTADO 13, 2018).

Eu não acho que isso interfira nas decisões judiciais, não acho que tire a isenção do juiz para decidir. Mas eu acho que faz também com que o Judiciário enxergue o MP como um ente assim...o fato de ser uma entidade pública que visa defender a sociedade e não um interesse específico, privado, faz com que os pleitos do MP sejam ouvidos com bons ouvidos, porque eles sabem que o MP não tá pedindo para si, porque ele sabe que o MP tá pedindo não porque é obrigado a pedir, mas ele tá pedindo porque ele acha que é justo pedir. Então acho que isso gera uma proximidade e aí eu acho que conforme você vai andando na carreira e caminhando para os grandes centros, de um lado essa proximidade diminui, porque você passa a ter menos contato com os juízes muitas vezes, mas por outro lado existe a consciência de que as instituições precisam conversar para conseguir certos resultados comuns.

Foi ressaltada, contudo, por mais de um Entrevistado, a preocupação em se diferenciar a eventual proximidade e boa relação entre as instituições, da existência de relações “promíscuas” ou que destoem do que seria o “profissional”, em que “cada qual sabe exatamente qual a sua função<sup>655</sup>”. Para alguns, portanto, a despeito de vislumbrarem proximidade e diálogo, tanto do ponto de vista pessoal quanto para a condução de processos, não haveria necessária correspondência com a inclinação do magistrado para o atendimento das pretensões veiculadas pelo Parquet Paulista<sup>656</sup>.

Os elementos que poderiam *afastar*, por sua vez, a conotação de proximidade entre membros do Ministério Público de São Paulo e juízes residiriam:

---

<sup>655</sup> 02, ENTREVISTADO. **Gravação 02**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.). No mesmo sentido, 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.) e 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.).

<sup>656</sup> Um entrevistado aponta que a “relação tem que ser a melhor possível a ponto de você poder explicar pro juiz quais são as suas preocupações e ele vice-versa”. Sem prejuízo, vislumbra limitações nos papéis desenvolvidos por cada um, “tem juiz que não tem jeito, ele não atende suas pretensões, você recorre, mas a gente toma café junto do mesmo jeito, isso acontece bastante” (07, ENTREVISTADO. **Gravação 07**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (63 min.). Em sentido similar, cf. ENTREVISTADO 01, 2018. Ainda que fossem amigos, não seria possível verificar impactos necessários no processo, de acordo com o ENTREVISTADO 11, 2018. De acordo com ele, “não que exista uma relação de desconfiança, mas o MP é uma parte como outra qualquer”. Sob a perspectiva de outro entrevistado, a relação seria “profissional normal, sem qualquer tipo de facilidade”, não verificando qualquer impacto nas atividades ou diferenças entre a capital e o interior (08, ENTREVISTADO. **Gravação 08**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (23 min.). Cf. também ENTREVISTADO 06, 2018. Também foi apontada preocupação em diferenciar a relação entre as instituições com a “subserviência” do Parquet ao Poder Judiciário (ENTREVISTADO 12, 2018).

- a) Em disputas sobre questões corporativas ou institucionais<sup>657</sup>;
- b) Em divergências sobre questões versadas nos processos. Nesse último aspecto, foi ressaltada uma diferença de “inclinação” ou “postura” do Poder Judiciário a partir da matéria levada para deliberação, havendo tendência de desvantagens ou ausência de alinhamento ideológico nos casos envolvendo direito social, em detrimento do usual alinhamento nos casos criminais<sup>658</sup>;
- c) Na reduzida judicialização<sup>659</sup> ou na saída progressiva das Promotorias de dentro dos Fóruns<sup>660</sup>, sendo que a sua manutenção naquele local facilitaria a relação diária entre as Partes, tanto para a “fiscalização” de ambas do trabalho desenvolvido<sup>661</sup>, quanto para que “você poder explicar pro juiz quais são as suas preocupações e ele vice-versa”<sup>662</sup>.
- d) Localização na capital, que tenderia a afastar a proximidade, de modo que a relação seria mais próxima no interior<sup>663</sup>;

---

<sup>657</sup> ENTREVISTADO 05, 2018. O ENTREVISTADO 14, 2018, exemplifica com disputas de mais espaço no fórum.

<sup>658</sup> “No crime, por exemplo, hoje o Tribunal, os juízes em geral jogam muito próximos dos promotores, os advogados reclamam muito disso, os Defensores reclamam muito disso. Já na tutela coletiva de direitos sociais é o contrário, a gente não tem ‘apoio’ do Poder Judiciário, a gente não conta com eles; a gente faz aqui nessa mesa uma negociação com uma Prefeitura, para conseguir algum direito social, e no horizonte está a possibilidade de entrar com uma ação, mas a gente sabe que se entrar a gente pode perder e eles também sabem que se a gente entrar eles ganham e a gente perde. Então não tem o Judiciário ao lado, diferente do Crime, no Crime o Defensor sempre sabe que o Promotor tende a levar, se não é em Primeira Instância ganha em Segunda” (ENTREVISTADO 05, 2018).

<sup>659</sup> “Aqui para a gente não, justamente porque a gente tá fora do Fórum, a gente atua em vários Fóruns na verdade, então dependendo do tema vai para Fazenda Pública, às vezes vai para Infância, às vezes vai para Foro Regional. A gente judicializa muito pouco. Então assim, é muito impessoal” 17, ENTREVISTADO. **Gravação 16.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (56 min.).

<sup>660</sup> ENTREVISTADO 02, 2018.

<sup>661</sup> O ENTREVISTADO 12, 2018, destaca que “A atuação do MP junto ao Judiciário sempre é muito forte - nos Fóruns, a convivência de Promotores com juízes, ou as vezes até atritos por conta de espaço, não temos local para trabalhar”.

<sup>662</sup> ENTREVISTADO 07, 2018. Para o ENTREVISTADO 10, 2018, ocorrendo audiências todo dia, você “pode conversar, pode discutir com o juiz, falar, até apresentar uma argumentação, você tem condições de falar na hora”.

<sup>663</sup> ENTREVISTADO 07, 2018, ENTREVISTADO 14, 2018, ENTREVISTADO 10, 2018 e ENTREVISTADO 01, 2018. O ENTREVISTADO 03, 2018 ressalva inexistir impeditivo de diálogo na Capital, entre as Instituições, especialmente para os casos mais graves. Também: ENTREVISTADO 13, 2018, ENTREVISTADO 06, 2018, ENTREVISTADO 16, 2018 e ENTREVISTADO 17, 2018.

- e) Existência de maiores atritos em primeira instância do que em segunda, considerando que o Promotor de Justiça teria mais proximidade e envolvimento com a ação por ele ajuizada<sup>664</sup>; ou, em contrapartida, maior proximidade em primeira instância relativamente à segunda, considerando que o contato com os Desembargadores se daria uma vez ao mês, especialmente nas sessões de julgamento, de modo, portanto, menos frequente do que em primeiro grau<sup>665</sup>;
- f) Dependência da personalidade dos sujeitos envolvidos<sup>666</sup> (ainda que a percepção, como um todo, seja de bom relacionamento entre eles<sup>667</sup>);

Como se viu no capítulo 02, Arantes pontua que um dos vetores que informaram o percurso de alargamento funcional e do estabelecimento do atual modelo de Ministério Público Paulista foi a busca da instituição pela paridade ou aproximação com a magistratura. Esse movimento, segundo o autor, teria contribuído para que o Parquet Paulista acumulasse uma série de vantagens corporativas, como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, as quais se revelariam necessárias, segundo o discurso

---

<sup>664</sup> ENTREVISTADO 12, 2018.

<sup>665</sup> ENTREVISTADO 10, 2018.

<sup>666</sup> ENTREVISTADO 01, 2018. O ENTREVISTADO 13, 2018, destacou: “Uma coisa até ouvi de um juiz no primeiro dia de trabalho meu na comarca e meu primeiro dia de trabalho, cheguei na comarca primeira vez entrando no MP o juiz vira e fala "muito prazer, sou fulano, e o senhor sabe que pode recorrer da minha sentença que eu não levo para o campo pessoal". Olhei para cara dele assustado, meus olhos esbugalhados, falei lógico que posso recorrer, quem é ele para falar que não vou poder recorrer. Fui para minha sala rindo, não é possível eu tenha ouvido isso, esse cara é louco. Depois de 2 ou 3 semanas nos entendemos, aí ele começou ver que eu trabalhava sério, que eu sou uma pessoa que buscava sempre a conversa, diálogo, ia nas audiências, falava excelência, respeitosa, etc. Aí ele começou conversar comigo de uma forma mais agradável, porque me disseram que o Promotor anterior era meio estúpido, por isso ele veio direto mostrando como é a situação. Então quer dizer, esse Promotor que me antecedeu cria um clima que, de repente, se eu fosse uma pessoa que fosse me ater a primeira manifestação dele eu ia começar brigar de cara. Mas acho que fácil trabalhar junto. Lógico, tem Promotores que são insuportáveis e tem juizes que são insuportáveis, isso é inevitável, mas a tendência é trabalhar junto, porque a coletividade sai ganhando”.

<sup>667</sup> “(...) é complicado, porque também é outro aspecto que entra muito a questão pessoal. Você tem, obviamente, entre cúpulas, como regra, o tratamento cortês, um tratamento harmônico, um tratamento que via de regra leva a convergências, a não ser obviamente quando você ingressa naquele aspecto de "isso é meu e aquilo é seu". Porque é aquele negócio, se ambos são postos em conflito de sorte a cada um buscar defender um valor próprio, aí é óbvio, isso quaisquer pessoas e quaisquer instituições ocorre né. Agora, é aquilo, são carreiras extremamente numerosas, então cada caso é um caso, é difícil você dizer que geralmente há harmonia e etc. Essa é a regra, mas a toda regra há exceção e invariavelmente as exceções vem de comportamentos pessoais”. (16, ENTREVISTADO. **Gravação 15**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (42 min.).

apresentado pela carreira, para que se assegurasse a defesa de interesses amplos da sociedade, de forma imparcial<sup>668</sup>.

Pode-se cogitar, nesse contexto e em linha das falas dos Entrevistados, que o histórico existente entre as instituições, que culminou com uma série de questões espelhadas ou similares entre elas (carreira, disposição geográfica, prerrogativas, etc.), pode ter favorecido certa proximidade ou o alinhamento entre as carreiras<sup>669</sup>.

Nessas bases, considerando a potencial proximidade espacial entre os membros, que, em razão de regras de distribuição funcional, podem colocar os mesmos promotores e procuradores trabalhando com os mesmos magistrados, por período razoável de tempo, torna-se factível que os membros do Ministério Público de São Paulo conheçam bem os posicionamentos dos magistrados, ganhem confiança pela seriedade do trabalho ou inclinações similares, ou mesmo trabalhem com proximidade tal a permitir que insistam no convencimento dos juízes. Tais questões podem viabilizar aos membros do Parquet Paulista, inclusive, ter o conhecimento, com maior previsibilidade, do posicionamento a ser adotado pelo magistrado diante de determinado tema<sup>670</sup>.

Diante disso, é possível haver a potencial fruição de vantagens, pelo Ministério Público de São Paulo, derivadas da proximidade com o aparato judicial, a exemplo da elaboração de estratégias a partir do *conhecimento do provável resultado do litígio*, seja para insistir na judicialização e buscar o convencimento de sua tese, seja para se valer de outra via para a solução da controvérsia. Nota-se, assim, que a questão espacial de distribuição dos

---

<sup>668</sup> ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002, p. 110-111, p. 80 e 85.

<sup>669</sup> CONECTAS. **Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>. Acesso em: 30 nov. 2017, p. 55.

<sup>670</sup> ENTREVISTADO 01, 2018 e CONECTAS, 2017. A percepção de que o conhecimento da pessoa do Promotor de Justiça pelo magistrado poderia contribuir, em conjunto com o seu conhecimento por outras autoridades, para “tornar mais eficiente seu desempenho funcional” é manifestada no Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça de São Paulo: “I – ao assumir cargo de titular na Promotoria de Justiça, comunicar o fato, por ofício, ao Juiz de Direito, Delegado de Polícia, Comandante da Polícia Militar, Prefeito Municipal, Presidente da Câmara Municipal, Presidente da Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil ou Associação dos Advogados e outras autoridades civis e militares da Comarca, que possam contribuir para tornar mais eficiente seu desempenho funcional”(Livro I, parte geral, título I Dos Deveres) (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP. Aprova o "Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo". **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 28 dez. 2010. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/675.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/675.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017).

membros do Parquet Paulista pode ganhar relevância em termos estratégicos, sem prejuízo das ponderações e ressalvas constantes do capítulo 4.3.

A aproximação entre as instituições em virtude da similaridade das carreiras, de alinhamentos ideológicos ou mesmo do posicionamento e da distribuição funcional dos membros nos fóruns, também pode levar ao estabelecimento de um contato mais fluido, rotineiro e contínuo entre Promotores de Justiça e Juizes, que estimule o estabelecimento de *rotinas de trabalho* aptas a contribuir para a manutenção de entendimentos comuns sobre a condução de determinados casos<sup>671</sup>.

Ao tratar da fruição de vantagens afeitas ao estabelecimento de relações informais com o aparato jurisdicional, Galanter exemplifica a situação mencionando justamente as oportunidades para o estabelecimento de relações de *confiança* e *reciprocidade* pelos litigantes habituais com o referido aparato, que trariam impactos nas *rotinas* de trabalho<sup>672</sup>.

A aproximação dos membros, a partir da aludida forma de convivência ou mesmo de alinhamento de carreiras, também pode robustecer a sua relação de confiança profissional, fazendo com que a magistratura “ouça com bons ouvidos” o quanto sustentado pelo Ministério Público Paulista. Tamanha o potencial impacto dessa conformação, somada aos objetivos perquiridos pelo Ministério Público de São Paulo em virtude do seu papel institucional, que foram identificadas falas no sentido de haver alinhamento e união entre membros com o intuito de se obter “resultados comuns”, em benefício da sociedade.

---

<sup>671</sup> A pesquisa do Conectas, ao tratar de percepções dos defensores públicos entrevistados, menciona que existiriam diversas formas de parceria entre as carreiras da magistratura e do Parquet, por serem “mais antigas e atuaram já mais tempo em conjunto, ou talvez pela própria afinidade de entendimentos e de formas de trabalhar”. A pesquisa também menciona que entrevistados manifestaram a percepção em torno de “gentilezas” que seriam levadas a efeito pela magistratura, a exemplo do agendamento de audiências nos dias em que os promotores dos casos estariam trabalhando para assegurar a sua presença. A pesquisa também traz relatos sobre ser comum para os magistrados, ao conviverem com os mesmos promotores, já saberem como eles atuam, estabelecerem rotinas, entendimentos comuns, aumentarem a fluidez do trabalho em conjunto, havendo, contudo, maior proximidade em comarcas do interior. Indica-se, ainda, que, “os promotores já sabem o posicionamento do juiz e não pedirão determinadas coisas que já sabem que não serão aceitas. Da mesma forma, os magistrados prestam mais atenção nas ponderações dos colegas promotores, por já conhecerem seu posicionamento em outros casos. Então quando relativizam suas posições é porque realmente acreditam que outra decisão poderia ser dada pelo juiz”. (CONNECTAS, 2107, p. 55). Complementa no sentido de que “como normalmente há sempre um mesmo grupo de juizes promotores e defensores trabalhando juntos, isso pode estimular a manutenção dessas rotinas de trabalho, que podem levar a entendimentos comuns, ao menos entre magistrados e promotores”. (Ibid., p. 55. Menciona-se, por fim, haver uma comunicação mais direta entre as carreiras, segundo a percepção de defensores públicos entrevistados (Ibid., p. 56).

<sup>672</sup> GALANTER, 1974, p. 99.

Essa fala, muito embora parta de um conceito de certa “neutralidade” que seria detida pelo Parquet (que, como se viu em passagens anteriores desse trabalho, pode consistir em vantagem à sua atuação), eis que tal alinhamento seria permitido por se entender que a instituição não atuaria movida por interesses privados ou egoísticos, mas em prol da sociedade, ela acaba por relativizar o conceito de neutralidade que revestiria a atividade jurisdicional - inerte, imparcial e que não visa à obtenção de resultados materiais nos litígios-, o que poderia resultar em vantagens estratégicas ao Parquet Paulista. Essa fala também pode sugerir a manutenção, em certa medida, do discurso de que o intuito em se resguardar direitos da sociedade ou o interesse público justifica a aproximação do Ministério Público com a magistratura – agora não necessariamente para a consecução de prerrogativas, como já aventado, mas para a consecução de resultados em sua tutela.

A eventual confluência de interesses em se proporcionar o “bem comum”, por meio do alinhamento entre as instituições, não deixa de se relacionar com a fala de Galanter, no sentido de que os litigantes habituais tenderiam a usufruir vantagens perante o Poder Judiciário que, como descrito no capítulo 01, é reputada pelo autor como sendo uma instituição tendencialmente passiva, na medida em que detenham organização, atenção, influência, experiência, informações, recursos e capacidade para superar barreiras processuais restritivas, de modo suficiente a mobilizar esse aparato inerte.

Afinal, a fala dos Entrevistados mitiga, de certa forma, a ideia do imobilismo ou da inércia do Poder Judiciário, seja por ele também pretender “obter resultados” similares ao Parquet Paulista com os litígios, seja pela proximidade dos membros, com a troca de ideias, debates, conhecimento, experiência e a proximidade no desempenho dos trabalhos no dia a dia, que poderiam estimular o desempenho da atividade jurisdicional.

Ainda no que diz respeito às relações institucionais mencionadas por Galanter, segundo o autor, a detenção de conhecimento técnico, necessário à superação de eventuais barreiras processuais restritivas, também pode servir como fator relevante de interação e fruição de vantagens. Como mencionado no capítulo 4.2, ao que tudo indica, ressalvadas eventuais ponderações sobre inexperiência, estímulos dos concursos de ingresso na carreira, ou mesmo sobre a insuficiência de tempo para que se atue de forma planejada e com qualidade, é possível se entender que os membros do Parquet Paulista têm conhecimento técnico necessário para desenvolver a sua atuação processual. A habilidade para manejar essas ferramentas, assim como para adotar uma postura mais ativa e articulada pelo ente,

com vistas à superação de barreiras como a inércia e a sobrecarga do Poder Judiciário, também foram mencionadas no capítulo 4.9.

Em contrapartida, verifica-se a existência de potenciais barreiras para que as vantagens afeitas à proximidade institucional sejam usufruídas de forma constante ou ampla pelos membros, especialmente ao se considerar o procedimento de saída do Ministério Público de São Paulo dos fóruns, o eventual entendimento de que o Poder Judiciário não consiste mais na seara preponderante de atuação do Parquet Paulista ou mesmo a natureza dos direitos coletivos, que podem, por questões ideológicas, sociais ou mesmo de direito, encontrar menor permeabilidade no Poder Judiciário do que outras áreas do direito, como a criminal, além de, porventura, ficar engessados no asoberbamento ou eficientismo das atividades do Poder Judiciário, tendendo a não receber a atenção ou celeridade necessárias para que sejam adequadamente dirimidos.

Visto sob outra perspectiva, contudo, o potencial afastamento do Poder Judiciário, em decorrência dessas questões, não necessariamente consiste em fator que subtrai a integral fruição de vantagens estratégicas do Ministério Público de São Paulo no encaminhamento dos conflitos por ele tutelados, podendo indicar a fruição, em certa medida, de vantagens como a antecipação estratégica de resultado e da maleabilidade ferramental existente para que o litigante se conduza da forma que lhe é mais favorável, em casos determinados – a exemplo de optar pela solução extrajudicial de conflitos que, pelo sua experiência, tendem a não ser atendidos a contento na esfera judicial.

No que diz respeito ao alinhamento entre carreiras, se por um lado, a equiparação entre elas permitiria usufruir boa remuneração e prerrogativas ditas como necessárias ao bom exercício da função, por outro, como visto, o emparelhamento com o Poder Judiciário pode se mostrar questionável sob determinadas perspectivas (a exemplo da territorial), especialmente na hipótese de as percepções de que a via judicial não seria a privilegiada para a tutela dos interesses coletivos se concretizar. Arantes também aponta a existência de questionamentos feitos pela própria instituição sobre a manutenção dessa tática, ao indicar o interesse de correção de questões originadas da estratégia de equiparação com a magistratura, especialmente, a “despersonalização do Ministério Público que levou à reprodução impensada da estrutura monocrática-individualista do Judiciário<sup>673</sup>”.

---

<sup>673</sup> ARANTES, 2002, p. 110-111.

## 5. CONCLUSÃO

Viu-se que o interesse em realizar a presente pesquisa reside no atual cenário do sistema de justiça brasileiro, marcado por problemas afeitos à universalização e distributividade do acesso à justiça e pela compreensão de que o aparato está sobrecarregado por *litigantes habituais* que *aufere* vantagens no jogo da litigância, dificultando o acesso à justiça e a tutela adequada de interesses que sequer chegam ao sistema de justiça ou que têm a sua tutela promovida raramente. Esses interesses, por sua vez, podem enfrentar obstáculos ou desvantagens para serem tutelados, em decorrência da tendente disparidade estratégica entre as partes ou em virtude de fatores como a sua dispersão, indivisibilidade ou baixa atribuição individual do bem que lhe é subjacente, o que pode atribuir-lhes a conotação de sub-representados nos processos sociais.

Destacou-se, nesse contexto, que, de acordo com Galanter, os litigantes habituais podem auferir vantagens estratégicas nos litígios, associadas a um olhar informado, organizado, especializado, experiente, planejado, prospectivo e macro dos litígios, o que permitiria a adoção de uma atuação seletiva, coesa e persistente em prol do atingimento de diferentes finalidades ou interesses eleitos pelo litigante. Tais vantagens também poderiam ser atingidas pela “reorganização das partes”, com a organização dos litigantes ocasionais em grupos coesos e organizados, que atuariam como se litigantes habituais fossem.

A tendente sub-representação dos interesses sociais, somada às funções, à normatização e às ferramentas outorgadas ao Parquet Paulista para a sua tutela, permitem vislumbrar pontos de contato entre a atuação do Ministério Público como agente na tutela dos aludidos interesses e os possíveis formatos de reorganização “daqueles que não têm”, como expressado por Galanter, servindo o Parquet como instrumento para viabilizar a tutela e, possivelmente, a equiparação desses interesses em termos de atuação estratégica, ao figurar, ele mesmo, como litigante habitual.

Muito embora o papel de organização das partes e de viabilização do acesso à justiça já possa ser considerado como passível de conferir certo grau de vantagens a esses interesses sub-representados, e que a legitimidade extraordinária outorgada ao Parquet para a sua tutela parta da presunção de que agirá como bom representante, cogita-se que a aferição da qualidade com que a sua atuação é empreendida não se revele dissociada do ambiente de funcionamento do sistema de justiça e, por consequência, não deva desconsiderar a possibilidade de que seja mais adequada à medida em que responda, supere ou equacione potenciais desvantagens da coletividade tutelada, decorrentes dessa conformação do sistema de justiça e da forma pela qual a atuação de alguns dos seus usuários é empreendida.

Assim, a justificativa desse trabalho parte do entendimento de que não se deve desconsiderar a ponderação em torno de se o litigante extraordinário defende *bem* os interesses por ele representados ou se promove a sua tutela com a mesma capacidade ou qualidade dos interesses de

outros usuários do sistema de justiça, de modo a legitimar a “representação” e a revelá-la como adequada, proporcionando efetiva fruição de vantagens aos interesses tutelados ou a fruição equiparável à do litigante habitual.

Partindo desse contexto, a pesquisa propôs responder se *o Ministério Público do Estado de São Paulo, da forma como estruturado e normatizado, é apto a se organizar como um litigante habitual, nos termos da tipologia de Marc Galanter, e obter vantagens estratégicas no jogo da litigância, especificamente como agente na área de tutela dos interesses sociais.*

As **hipóteses** propostas para a pesquisa foram as de que **(I)** há algum grau de fruição e mobilização pelo Ministério Público de São Paulo das vantagens que seriam atribuídas, segundo a tipologia de Galanter, aos litigantes habituais, quando a referida instituição atua para a tutela dos interesses sociais e **(II)** há diferenças relevantes entre a litigância desenvolvida pelo Ministério Público de São Paulo e o que poderia denominar-se atuação estratégica dos litigantes habituais que podem impactar a fruição das aludidas vantagens.

Após o desenvolvimento da pesquisa, ambas as hipóteses foram confirmadas.

Essas hipóteses foram testadas por meio da análise empírica qualitativa e de dois marcos teóricos: o já mencionado marco tipológico dos usuários do sistema de justiça de Marc Galanter e o modelo de Ministério Público de Rogério Arantes.

Em linhas gerais, olhando-se para a estrutura, organização e normatização do Parquet Paulista, procurou-se percorrer caminho similar ao que se estimou seria percorrido pelos interesses sociais para serem tutelados pela instituição: iniciando-se pelo olhar da estrutura humana (capítulo 4.2), territorial (capítulo 4.3) e material (capítulo 4.4) do Ministério Público de São Paulo, passou-se ao exame de como ou por quais vias (capítulo 4.5) os interesses sociais (e *quais* desses interesses – 4.5.1) se tornam objeto de tutela pelo Parquet Paulista. Ingressados os casos no Ministério Público de São Paulo, perquiriram-se questões afeitas ao formato da sua distribuição entre os membros e ao acompanhamento desses casos ao longo da estrutura do Parquet (capítulo 4.6).

Passou-se, então, a explorar algumas questões relacionadas com a formação das teses a condução dos casos envolvendo a tutela dos interesses sociais – a partir de um direcionamento institucional (capítulo 4.7) ou por meio do contato e de dinâmica estabelecida pelos membros (capítulo 4.8). Foram, então, investigadas as ferramentas e vias passíveis de serem utilizadas pelos membros do Parquet de São Paulo para tutelarem os interesses sociais (capítulo 4.9), chegando-se à análise da dinâmica estabelecida entre o Poder Judiciário e o Ministério Público de São Paulo (capítulo 4.10).

Em cada um desses pontos do percurso, foram eleitas variáveis de análise, com relação às quais se pretendeu focar no exame dos pontos e das questões afeitas à indagação e às hipóteses propostas para a pesquisa.

Ao longo do trabalho, foi possível identificar uma série de fatores associados à estrutura e à normatização do Ministério Público de São Paulo, quando atua como agente na tutela de interesses sociais, que ora podem indicar uma aproximação e ora podem sugerir o afastamento da atuação reputada como estratégica dos litigantes habituais, segundo a tipologia de Galanter.

Sem prejuízo, remete-se o leitor às ressalvas metodológicas apresentadas no trabalho, para que se considere, especialmente, que as conclusões em tela foram traçadas a partir da realização de uma pesquisa qualitativa, sem pretensões generalizantes (seja em face da realidade existente para a integralidade dos membros e Promotorias do Parquet Paulista, seja de outras unidades do Ministério Público brasileiro).

## **5.1. APROXIMAÇÕES ENTRE O LITIGANTE HABITUAL DE GALANTER E O MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, COMO TUTOR DOS INTERESSES SOCIAIS**

Viu-se que a aproximação do Ministério Público de São Paulo, como agente na tutela dos interesses sociais, com a tipologia do litigante habitual de Galanter, pode ser vislumbrada, em um primeiro momento, pela sua posição de agente, que implica o seu engajamento em litígios e a promoção da aludida tutela com frequência (capítulo 03).

Destacou-se, ainda, o alinhamento teórico do Parquet com o favorecimento da organização das partes para melhorar a posição estratégica “daqueles que não tem”, como proposto por Galanter. Ou seja, como mencionado, o referido alinhamento tipológico é evidenciado por estar o Ministério Público de São Paulo investido do papel de viabilizar o acesso à justiça de interesses tendencialmente sub-representados, por meio da sua organização e reunião, a partir do emprego da estrutura da qual foi dotado para tanto (funcional, ferramental e de recursos).

A partir da realização da pesquisa empírica, nota-se que o alinhamento tipológico do Ministério Público de São Paulo com o litigante habitual, inclusive no que diz respeito à potencial fruição de vantagens estratégicas que lhe são próprias, é também passível de ser vislumbrado, especialmente, nas seguintes perspectivas:

**Reorganização das partes: percepção sobre o papel do Parquet na tutela dos interesses sociais.** O conceito que subjaz a ideia de reorganização das partes de Galanter é refletido, em certa medida, na percepção de alguns membros do Ministério Público de São Paulo sobre qual seja o seu papel relativamente aos interesses sociais.

Identificou-se, assim, percepção de que poderia servir como um instrumento para viabilizar a tutela de interesses da sociedade, ser a sua defensora e trazer efetividade a normas em seu benefício, o que se alinha com a ideia que perpassa o conceito geral de reorganização das partes, apontada por Galanter, eis que indica a estruturação de uma unidade (no caso, uma instituição), para servir, ela mesma, como um litigante habitual, ou como um ente que tenha como objetivo tutelar e promover interesses sub-representados, reduzindo os conflitos a tamanhos manejáveis, dispersando riscos, agregando causas demasiado reduzidas, bem como auferindo outras vantagens dessa posição, a exemplo da contribuição para que “boas regras sejam implementadas” (capítulo 01).

**Proximidade institucional e confiança como litigante: desempenho de um papel mais “profissional e neutro”.** A visão de que o papel desempenhado pelo Ministério Público de São Paulo seria dotado de certa neutralidade – por não ser, em tese, movido por interesses privados ou egoísticos - apareceu em algumas passagens do trabalho e pode denotar a potencialidade de que dela fossem extraídas vantagens estratégicas pelo Parquet na tutela dos interesses sociais, especialmente por ser passível de provocar maior confiança aos agentes institucionais, aproximando o litigante do Poder Judiciário, que o receberia com “bons ouvidos” (capítulo 4.10). Tal visão, ainda, conferiria preponderância ao Parquet como legitimado extraordinário frente aos demais (capítulo 4.1), serviria como fator atrativo para que questões coletivas fossem a ele levadas para serem tuteladas (capítulo 4.5), inclusive para que alguns sustentassem que a sua participação em ferramentas processuais como o IRDR deveria ser favorecida frente a outros litigantes (capítulo 4.9).

**Navegação do sistema processual: ferramenta ampla.** A detenção de ferramentas que facilitam a obtenção de informações e a resolução de conflitos, no sentido preponderante dos interesses defendidos pelo Ministério Público, pode resultar na fruição de vantagens processuais e extraprocessuais do Parquet Paulista como litigante habitual (capítulo 4.9).

Os dados coletados sugerem existir uma gama ampla de ferramentas passíveis de serem adotadas pelos membros do Parquet Paulista para promover a tutela dos interesses sociais, tanto na esfera judicial, quanto na extrajudicial (capítulos 4.9), que podem, inclusive, serem exclusivas (como o inquérito civil), serem usadas de forma articulada para, por exemplo, conferir tratamento coletivo ou macro do litígio, equacionando-o como um todo e com potencial fixação de teses e repercussão em casos futuros (capítulos 4.5 e 4.9), permitir-lhe navegar o sistema processual, reduzir os custos da resolução de conflitos, aumentar os riscos da parte adversa (a exemplo do emprego de ação coletiva), disparar litigâncias, municiá-lo com informações relevantes sobre o litígio e a coletividade tutelada, que poderiam ser utilizados na definição da estratégia de defesa do interesse social, bem como para compelir a parte que supostamente violou esses interesses a reparar os danos ou a não mais conduzir-se de modo a violá-los (capítulo 4.9).

Nota-se, ainda, que os membros procuram contornar potenciais barreiras à resolução extrajudicial dos conflitos, associadas com o grau de indisponibilidade atribuído aos interesses tutelados, por meio de argumentos como a situação de sobrecarga e demora do sistema de justiça (capítulo 4.9), o que denota mais um potencial viés de fruição de vantagens do litigante habitual. A possibilidade de superar eventuais entraves do sistema de justiça, para o resguardo dos interesses que pretende tutelar, também foi vislumbrada pelas falas dos membros do Parquet Paulista ao tratar das razões pelas quais prefeririam a via extrajudicial à judicial (a exemplo da ausência de resposta satisfatória do Poder Judiciário, o risco de perda total, a incerteza da demanda e a demora).

As principais vantagens estratégicas que perpassaram a ideia de se eleger mecanismos extrajudiciais para a tutela dos interesses sociais são as seguintes:

- f) O desenvolvimento de uma **atuação informada**, permitindo deduzir pedidos mais “robustos” e assertivos, bem como, se o caso, tornar-se instrumento de convencimento da parte adversa para a celebração de acordos (a exemplo do emprego de inquérito civil);
- g) A **fiscalização** e o monitoramento de situações, afeitas ao litigante habitual organizado e estruturado (também pelo referido meio);
- h) Emprego de meios que **otimizem** os trabalhos, conferindo efetividade e rapidez à tutela pretendida (a exemplo da formação de títulos executivos (como o termo de ajustamento de conduta) e do controle sobre os pontos transigidos, inclusive contando com apoio técnico nessa seara);
- i) Emprego de **experiências pretéritas** e da **visão prospectiva** dos conflitos para a eleição da via que tendencialmente melhor se adaptará à natureza dos conflitos (a exemplo da sua mutabilidade, da sua extensão e complexidade), especialmente em face de possíveis **limitações do Poder Judiciário** (sobrecarga e demora, incompreensão técnica, eventual baixa permeabilidade à aceitação de teses sobre os interesses sociais, imprevisibilidade dos resultados, perdas frequentes sobre um tema ou preocupação em não se formar jurisprudência contrária), concentrando a investigação e resolução dos conflitos na sua esfera, em detrimento de se delegar a sua adjudicação a terceiro, cujo posicionamento lhe pode ser desfavorável. Evoca-se, assim, a fala de Galanter no sentido de se **antecipar à litigância** e aos seus impactos sobre uma série de casos; e
- j) Preocupação da sua **imagem** como bom negociador, considerando a possibilidade de demandas futuras com as mesmas partes.

Verificou-se, ainda, que as possíveis formas para o equacionamento dos conflitos coletivos podem sugerir maior ou menor grau de fruição potencial de vantagens estratégicas pelo Parquet

Paulista, especialmente no que se refere aos conseqüentários de uma atuação informada, ampla, articulada, experiente, prospectiva, planejada e que otimiza recursos, havendo aparente espaço (inclusive ante a aplicação da independência funcional) para que diversos modos de atuação sejam empreendidos pelo Ministério Público de São Paulo, a depender da postura empregada pelo membro do Parquet (se mais ativa, articulada ou inerte) (capítulo 4.9).

**Corpo de pessoas qualificado juridicamente.** Identificou-se que a organização eleita para o ingresso dos membros nos quadros do Ministério Público de São Paulo possa permitir ao ente a fruição das vantagens relacionadas com a detenção de conhecimento técnico, expertise, especialização e, por consequência, a prestação de serviços jurídicos de qualidade, na medida em que a seleção dos profissionais por meio dos concursos públicos, de difícil êxito e que tendem a demandar formação jurídica em boas faculdades e dedicação nos estudos ao longo de anos poderia permitir o preenchimento dos quadros da carreira por bons profissionais, com qualidade técnica para o exercício das suas funções, incluindo as afeitas à tutela dos interesses sociais (capítulo 4.2). Esse ponto foi, inclusive, objeto de percepção dos membros como um daqueles que qualificaria a sua atuação, frente aos demais legitimados, ressaltando a percepção em torno do potencial de auferimento de vantagens estratégicas (capítulo 4.1).

**Ampla distribuição geográfica.** O modelo de Ministério Público brasileiro contemplou o Parquet Paulista com um aparato para ampla atuação em termos geográficos, por meio da sua organização em Promotorias e a previsão para atuação nas diversas instâncias do Poder Judiciário (capítulo 4.3). Reforça-se, assim, a concepção de um ente burocraticamente organizado para deduzir litigâncias ao longo do Estado.

**Ente burocraticamente organizado para litigâncias.** A formatação do Parquet Paulista como “profissional burocraticamente organizado” para tutelar os interesses coletivos sugere a viabilidade para que esse litigante administre rotineiramente tal tutela, incorrendo em “baixos custos iniciais” e atuando possivelmente na integralidade dos casos que são levados ao seu conhecimento. Não foram coletados dados pela pesquisa que permitissem sugerir a eventual insuficiência de infraestrutura ou de recursos que inviabilizasse a dedução e manutenção da tutela dos interesses coletivos a longo prazo, mas apenas que, porventura, mitigassem o auferimento de determinadas vantagens (capítulo 4.4).

Tal organização finalística e permanente pode atrair a procura de terceiros e a canalização das atividades voltadas à tutela em referência à instituição. O favorecimento para que as questões sejam encaminhadas ao Parquet Paulista podem ainda se relacionar com a variedade dos meios de contato

passíveis de serem acionados pela sociedade, além da percepção social de que se trataria de uma instituição “forte” e respeitada no sistema judicial (capítulo 4.5).

**Proximidade com o aparato jurisdicional:** a divisão das atividades dos Promotores de Justiça entre Promotorias, distribuídas de forma emparelhada com as Comarcas pode ser apta a oferecer vantagens estratégicas, a exemplo da proximidade institucional do litigante com o Poder Judiciário (capítulo 4.3). Foi relatada a percepção de que haveria **proximidade** entre o Poder Judiciário e o Ministério Público de São Paulo, pela identidade das estruturas das carreiras, proximidade pessoal e ideológica, além alinhamento e união pela busca do “bem comum” (capítulo 4.10).

Ainda, é viável que haja fruição de vantagens, pelo Ministério Público de São Paulo, derivadas da proximidade com o aparato judicial, a exemplo da elaboração de estratégias a partir do *conhecimento do provável resultado do litígio*, dado o contato frequente com o magistrado, seja para insistir na judicialização e buscar o convencimento de sua tese, seja para se valer de outra via para a solução da controvérsia. É ainda possível que se estimule o estabelecimento de *rotinas de trabalho* aptas a contribuir para a manutenção de entendimentos comuns sobre a condução de determinados casos, bem como a relativizar a inércia do aparato estatal. A aproximação dos membros também pode robustecer a sua relação de confiança profissional, fazendo com que a magistratura “ouça com bons ouvidos” o quanto sustentado pelo Ministério Público Paulista (capítulo 4.10).

**Atuação coordenada e informada: articulação com terceiros:** A intermediação de demandas sociais, por meio de organizações da sociedade civil, bem como a condução em conjunto com elas de processos ou a articulação de medidas, poderiam auxiliar o desenvolvimento de uma atuação coordenada e informada pelo Ministério Público de São Paulo, além de mais aderente aos anseios e às necessidades de determinada coletividade, suprimindo eventuais deficiências informacionais e a reatividade ou certo distanciamento que o Parquet possa adquirir da realidade social e, portanto, o auferimento de vantagens associadas com uma litigância coordenada, ativa, informada, preventiva e abrangente (capítulo 4.5).

**Atuação uniforme e coesa: contatos internos.** A troca de experiências e informações entre os membros do Ministério Público de São Paulo, que poderiam engendrar a disseminação de teses e de formas de atuação harmônicas nos conflitos coletivos, também foi indicada como possível de ser feita nas entrevistas realizadas para esse trabalho (como grupos de estudos, Congressos, reuniões internas – capítulo 4.8). Foram constatadas, portanto, ferramentas de integração dos membros do Parquet Paulista que são capazes de, ao menos em tese, estimular uma atuação mais coordenada,

unitária, coesa e informada no Ministério Público de São Paulo, servindo como potenciais viabilizadoras da fruição das referidas vantagens estratégicas.

**Otimização e emprego de experiências pretéritas: direcionamento interno (instrumentos).**

Entre os instrumentos vindos de uma coordenação institucional, passíveis de utilizados pelos membros para usufruir vantagens como uma atuação pautada em experiências pretéritas, mais uniforme, otimizada e informada, foram identificados os bancos de dados, modelos de peças e informações e subsídios apresentados por órgãos internos (como o CAO) (capítulo 4.7).

**Atuação ativa, planejada e especializada: formação de grupos de atuação– articulações internas.** O exame das normas que regulamentam esses grupos permitiu identificar pontos de contato entre os vetores da sua atuação e elementos que servem como potenciais condicionantes de uma atuação estratégica do Parquet Paulista, na tutela dos interesses sociais, especialmente: atuação planejada, participação da sociedade, eleição de prioridades, trabalhos informados e preventivos, regionalização e atuação especializada, desenvolvimento de uma política global e do tratamento uniforme dos interesses coletivos tutelados, atuação coordenada e concentrada a partir da aproximação e unidade dos órgãos de execução, sem prejuízo do promotor natural, articulação da atuação com entidades da sociedade civil, desenvolvimento de uma atuação processual ativa, além de se reduzir o foco da pessoa do promotor, ajudando no estabelecimento de uma atuação coordenada, unitária, coesa e informada no Ministério Público de São Paulo, além de uma política servindo como potenciais viabilizadores da fruição das referidas vantagens estratégicas (capítulo 4.7).

**Independência funcional.** Poderia ser vista como meio apto a conferir flexibilidade e incentivar a criatividade dos membros do Parquet Paulista na busca de soluções adequadas aos interesses sociais. Como exemplo, há o emprego de ferramentas de forma ampla e prospectiva, a articulação de soluções, o desenvolvimento de postura mais ativa, a organização e otimização do fluxo de atividades, entre outros (capítulos 4.5, 4.6).

## **5.2. DIFERENÇAS NAS LITIGÂNCIAS: POSSÍVEIS MITIGAÇÕES DA FRUIÇÃO DE VANTAGENS ESTRATÉGICAS**

Ao longo de cada um dos capítulos anteriores, procurou-se indicar de que forma as variáveis de análise eleitas poderiam impactar a aptidão do Ministério Público de São Paulo para, atuando na tutela dos interesses sociais, obter vantagens estratégicas similares às do litigante habitual, conforme a tipologia de Galanter.

Considerando a forma como está estruturado e normatizado para atuar como agente na tutela dos interesses sociais, conclui-se que as principais questões que podem estar presentes na

litigância do Ministério Público de São Paulo nessa seara e que se estima poderão ensejar diferenças ou impactos no desenvolvimento de uma atuação tipológica como litigante habitual e na consequente fruição de vantagens estratégicas podem ser resumidas da seguinte forma:

**Atuação ampla, prospectiva e uniforme: organização territorial dos membros.** Como pontuado no capítulo 4.3, a divisão das atividades dos Promotores de Justiça entre Promotorias, distribuídas de forma emparelhada com as Comarcas e limitadas pela fixação de atribuições estanques aos cargos que serão ocupados pelos membros, são objeto de críticas, uma vez que (a) se priorizaria a formatação e a organização do Parquet a partir de uma instância cujo acesso não é mais reputado por ele como primordial para a adequada defesa dos interesses sociais (Poder Judiciário); (b) não atenderia da forma mais adequada os interesses sociais, considerando a extensão ampla e transindividual desses interesses, cujos efeitos, impactos e mesmo sua origem podem não se limitar às circunscrições do território de atuação de cada Promotoria de Justiça ou Comarca; (c) talvez não lide da forma mais eficiente com os recursos materiais e humanos do Parquet Paulista.

Esse fator, somado à fixação prévia de atribuições territoriais/materiais de determinado cargo (princípio do promotor natural), pode trazer dificuldades ao equacionamento da integralidade da questão coletiva subjacente pelo Promotor de Justiça encarregado, o qual possivelmente nutrirá visão limitada do conflito, restrita à parcela que se evidencia na sua Comarca de atuação.

Tal divisão é estimulante de uma atuação compartimentada e limitada dos membros, podendo ser estabelecida em detrimento daquela que estimule a fruição de vantagens estratégicas associadas com uma atuação ampla, prospectiva e uniforme, passível de equacionar o conflito social subjacente como um todo, sendo ainda possível que se limite a estrutura detida pelo membro do Parquet para deduzir e manter uma litigância.

A forma de distribuição dos membros ao longo do território paulista ainda foi indicada na pesquisa como responsável por contribuir para a segregação de funções entre Promotores e Procuradores de Justiça, considerando a impossibilidade física de que o mesmo membro com atribuições na comarca do interior se desloque à Capital para realizar atos junto ao Tribunal de Justiça (capítulo 4.6).

Em contrapartida, pontuou-se no capítulo 4.10 que a alteração da distribuição física das Promotorias de Justiça de forma emparelhada com o Poder Judiciário – e, mais, dentro dos fóruns – poderia reduzir a fruição de vantagens estratégicas afeitas à proximidade institucional do Parquet Paulista com o Poder Judiciário.

Com relação às Comarcas em que a atuação seria empreendida, sugeriu-se, por fim, que naquelas de menor porte, o contato direto com a sociedade, com o Poder Judiciário e com os conflitos coletivos seria facilitado, enquanto nas cidades de maior porte, contatar com frequência o mesmo

magistrado, tomar conhecimento e contato com essas questões diretamente seria mais difícil ou menos frequente, dificultando o auferimento de vantagens estratégicas afeitas à proximidade institucional e da coletividade, ao contato direto com o conflito e obtenção de informações (capítulos 4.5 e 4.10).

**Não desenvolvimento ou o desenvolvimento brando de uma atuação seletiva.** No capítulo 4.5.1 procurou-se identificar se o Ministério Público de São Paulo teria condições de atuar de forma *seletiva* de modo a gerir estrategicamente a sua carga de trabalho, selecionando e priorizando matérias e casos, com vistas a otimizar e obter resultados planejados com a sua litigância envolvendo interesses sociais. Ao que se pôde notar, existe uma série de obstáculos que podem dificultar o auferimento das aludidas vantagens estratégicas pelo Parquet Paulista (a exemplo da independência funcional e do princípio da obrigatoriedade), que acabariam por estimular os membros a atuar na integralidade dos casos que lhe são submetidos e em todas as frentes ou tradicionais áreas de atuação, como a de interveniente.

Viu-se, assim, que o não desenvolvimento de uma atuação seletiva pelo Parquet Paulista conduz não apenas à intuitiva não fruição de vantagens afeitas à *seletividade* da atuação do litigante habitual, como também é passível de mitigar outras vantagens que poderiam ser auferidas no curso da litigância, especialmente:

- a) Considerando o investimento em todas as áreas de atuação do Parquet e em todos os casos que lhe são submetidos, a adoção de estratégias de otimização perante a massa de litígios pode restar prejudicada (pensando-se, por exemplo e em contrapartida, na priorização de investimentos nos casos e questões que lhe sejam mais favoráveis ou na implementação do tratamento técnico completo e de qualidade nos casos reputados como mais relevantes, para a maximização de determinados resultados);
- b) Pela mesma razão, podem ser mitigados o disparo de casos mais favoráveis e o jogo com as probabilidades, a partir de um olhar macro sobre os litígios (considerando que, em contrapartida, há necessidade de atuação completa/individualizada em cada um deles);
- c) Não sendo dispensado tempo apto ao aprofundamento da qualidade dos trabalhos, ao estabelecimento de contato com a sociedade para a obtenção de informações e estruturação de litigâncias, e a condução mais ativa de casos, revela-se possível o desenvolvimento de uma atividade mais rotineira, estereotipada e desprovida de criatividade;
- d) Mencionaram-se ainda obstáculos a uma atuação planejada, considerando que parcela daqueles que sustentam a atuação seletiva aderem à noção de que isso seria feito por

meio do planejamento e construção de metas (por sua vez, frustradas por questões como a independência funcional e a necessidade de que todos os casos sejam atendidos);

**Persistência e uniformidade: organização funcional e a descontinuidade na atuação.** Os potenciais impactos estratégicos relacionados com a descontinuidade da atuação dos membros do Parquet para a tutela de determinado interesse coletivo foram identificados a partir de diversas abordagens ao longo do trabalho.

A primeira delas relaciona-se com a ***distribuição dos casos aos Promotores de Justiça***, que se viu, no capítulo 4.6, ser realizada de forma livre, por sorteio, entre os Promotores de Justiça que possuem atribuições previamente fixadas para tratar daquela matéria, sem que haja organização no sentido de concentrar ou destinar determinados casos similares a um mesmo sujeito, que cuidará do tema de forma uniforme e contínua.

Cogitou-se que a adoção de critérios que favorecessem a concentração de um tema ou conflito em determinados Promotores/Promotorias de Justiça pudesse contribuir para que o litigante tivesse uma visão mais aprofundada sobre a temática (já que seria recorrentemente encaminhada aos seus cuidados), mais ampla (eis que teria em mãos diversos casos e hipóteses envolvendo a mesma espécie ou o mesmo conflito) e, por consequência, mais especializada, uniforme e potencialmente otimizadora, já que tenderia a permitir que o membro traçasse uma *mesma* estratégia para o cenário *macro* litigioso, a partir do olhar sobre o “todo” daquele conflito envolvendo o interesse social, mitigando possíveis dissonâncias no encaminhamento dos casos por cada um dos membros do Parquet. Os principais impactos potenciais sobre a fruição de vantagens pelo Parquet Paulista se relacionariam, assim, à condução de casos e à criação de teses de forma coesa, uniforme, especializada, otimizada, ampla para a tutela dos interesses sociais afins.

Identificou-se, também no capítulo 4.6, possível descontinuidade da atuação do Parquet Paulista em virtude de, ao longo da tramitação do caso em primeira instância, deparar-se com a ***rotatividade de membros no cargo*** (seja pela estrutura da Comarca, pela distância da capital, promoção ou outros motivos). É possível que tal fator, somado com outros como a independência funcional, possa ensejar a descontinuidade na condução de um caso, na hipótese de o novo Promotor responsável por ele não atribuir relevância similar ao tema e entender pela eleição de tese ou via diversa ao seu encaminhamento ou mesmo não ter em mãos dados e informações suficientes para continuar perseguindo determinada estratégia. Tais fatores, por sua vez, poderão impactar o desenvolvimento de uma atuação contínua e persistente, traçada a partir da elaboração de uma estratégia a longo prazo e de experiências pretéritas.

Como destacado no capítulo 4.6, a ***segmentação funcional entre os membros com atuação em primeira e segunda instâncias*** (respectivamente, Promotores e Procuradores de Justiça) é

passível de causar prejuízos à fruição de vantagens como a continuidade, persistência, qualidade da representação e ao êxito da medida implementada pelo Parquet Paulista, inclusive por meio da formação de tese/êxito normativo, nos Tribunais.

Tal mitigação decorre especialmente do fato dessa descontinuidade estar envolta pelo distanciamento do Procurador de Justiça dos fatos que permeiam o caso, pela falta de diálogo entre os membros para mitigar tal distanciamento e conferir uniformidade à atuação, pela atribuição a diferentes membros de consectários do recurso como a sustentação oral e despacho de memoriais (que passam a depender do Procurador), bem como pela dependência dele para perseguir com a interposição de recurso necessário a buscar a fixação de uma tese, sendo que essas ferramentas se voltam justamente a conferir força, persistência e eficácia à tese sustentada pelo litigante.

No capítulo 4.6 também foi indicada nova descontinuidade da atuação do Parquet Paulista *dentro da Procuradoria*, segmentando-se os Procuradores que acompanham as sessões e realizam sustentações orais, daqueles que apresentam pareceres/interpõem recursos nos processos que são distribuídos aos seus cuidados. Tais fatores incrementam esses possíveis impactos estratégicos, havendo novo afastamento do membro responsável pelo caso e aquele que poderia adotar as medidas necessárias ao incremento das chances de êxito do caso.

A descontinuidade da atuação dos membros do Parquet Paulista ainda poderia, como apontado no capítulo 4.9, dificultar o *emprego estratégico de ferramentas como o IRDR*. Assim, suscitou-se a possibilidade de que essa forma de organização traga dificuldades para a identificação de teses e questões repetitivas (e as suas repercussões em primeira e segunda instâncias) e a eleição de um caso que a instituição repute interessante para a instauração de IRDR e consecução de objetivos normativos. As vantagens estratégicas possivelmente impactadas com essa estruturação são especialmente as relacionadas com o monitoramento, o disparo de litigâncias relevantes para a consecução de ganhos normativos e a consequente adoção de estratégias de otimização perante a massa de litígios (o que poderia ser obtido, por exemplo, com a aplicação vinculante da tese fixada no julgamento do IRDR a uma massa de litígios).

*Continuidade, persistência e uniformidade: reduzido direcionamento institucional das atividades ou de um “querer” do Ministério Público de São Paulo.* Muito embora tenham sido identificadas normas ou o interesse doutrinário/interno em se construir ferramentas para a orientação institucional dos membros do Parquet Paulista a partir de vetores afeitos à formação de teses e ao desenvolvimento da tutela dos interesses sociais por meio de uma *articulação institucional*, é possível que alguns fatores inerentes à estrutura ou à normativa do Ministério Público de São Paulo dificultem o auferimento de vantagens (como uma atuação otimizada, coordenada, persistente, coesa, planejada, macro, uniforme, experiente e prospectiva), mediante o estabelecimento de uma política institucional vinculante ou com efetivo potencial de direcionar ou condicionar a atuação dos seus

membros, especialmente em razão da independência funcional e do caráter genérico ou fluido das orientações (capítulo 4.7).

É também possível se cogitar (cf. capítulo 4.7) a existência de prejuízos à consecução de ganhos normativos pela litigância desenvolvida pelo Parquet Paulista, quando examinados os dados que apontam a mitigação de prática institucional que incentive o acompanhamento e emprego organizado/perquirição desses ganhos, havendo, em contrapartida, o emprego e a definição de jurisprudência caso a caso, mediante acompanhamento individual dos membros.

Verificam-se, assim, estímulos ou, ao menos, a possibilidade para que a tutela coletiva seja empreendida mais caso a caso e a depender da postura e do entendimento de cada Promotor de Justiça, abrindo-se margem para a distorção ou o desvio dos traços organizacionais do Ministério Público de São Paulo e, por consequência, para a perquirição de interesses transversais (dos membros, individualmente considerados, em detrimento da organização), além de se tender a reduzir a fruição das vantagens estratégicas associadas com a organização do litigante habitual sob a forma de uma organização.

O capítulo 4.3 também apontou a possibilidade de que a ausência ou enfraquecido direcionamento dos membros a partir de uma coesão institucional possa fomentar a atuação solitária e compartimentada afeita ao seu isolamento nos cargos/Comarcas, contribuindo para a ampliação da diversidade de posicionamentos sobre um mesmo tema por cada membro do Ministério Público de São Paulo e, por consequência, mitigando o desenvolvimento de uma atuação a partir de uma visão ampla e informada do conflito, do diálogo, da coordenação e da uniformidade.

A ausência/insuficiência de direcionamento ou de incentivos institucionais para atuação funcional ainda poderia contribuir, conforme apontado no capítulo 4.9, para que os membros do Parquet Paulista adotassem postura preponderante reativa e rotineira, em detrimento de ativa e inovadora, na condução dos seus casos e no equacionamento das questões coletivas.

**Destaque da pessoa do membro.** A dependência da pessoa do Promotor ou do Procurador de Justiça, ou a variação de resultados na litigância a partir da alteração do perfil, postura ou entendimento de cada um dos membros ocupantes de determinado cargo, foi um tema recorrente apontado ao longo da pesquisa.

Viu-se que tal questão pode estar associada com uma série de fatores estruturais ou normativos do Parquet Paulista e se estima que poderá ter impacto sobre uma potencial atuação estratégica do litigante, especialmente sob a perspectiva do desenvolvimento de uma atuação coesa, uniforme, persistente, direcionada, planejada, contínua e macro dos conflitos coletivos. A superação dos traços organizacionais do Parquet Paulista pelos traços e membros que o compõem aparentam conflitar com a conformação do litigante habitual, para Galanter, como possível AP, como destacado

no capítulo 01. A dependência ou variação da pessoa do Promotor ou Procurador de Justiça e o seu impacto sobre a litigância foi abordada no trabalho também nas seguintes perspectivas:

- a) Da racionalização das atividades do Ministério Público de São Paulo (capítulo 4.5), ao se apontar a possível variedade de formas de atuação a depender do Promotor de Justiça para organizar e selecionar as suas atividades;
- b) Da adoção de formas diferenciadas de distribuição de casos entre membros de uma Promotoria, tendo se apontado iniciativas adotadas por um ou outro Promotor, que alteram o formato padrão ou usual de distribuição livre de casos (capítulo 4.6);
- c) Da rotatividade dos membros de determinado cargo e das consequências dela para a continuidade e uniformidade da atuação do Parquet no caso, assim como do acompanhamento e a condução dos processos, para seja realizada de forma ativa e persistente (o que variaria da postura de membro para membro) (capítulo 4.6);
- d) Da variação na forma de relacionamento estabelecido entre Promotores ou Procuradores de Justiça, se mais próxima e coesa ou distanciada e independente (capítulo 4.6);
- e) Da aptidão para mitigar a realização, frequência ou efetividade de reuniões e o diálogo entre membros como ferramentas para incrementar as experiências, estabelecer planejamento e atividades uniformes dos membros (capítulo 4.8);
- f) Da conformação da relação de proximidade ou não entre o membro do Ministério Público e o da magistratura (capítulo 4.10);
- g) Da adoção de postura ativa ou reativa na identificação e internalização da tutela de interesses sociais - houve falas que relataram que a postura adotada no aludido contexto dependeria do interesse e da disponibilidade de cada um dos membros do Parquet Paulista (ou da pessoa do Promotor de Justiça) (capítulo 4.5);
- h) Do desenvolvimento de uma relação diferenciada com as ferramentas e as vias de acesso das questões coletivas ao Parquet, dividindo-se os membros, especialmente, entre aqueles que preferem aderir à atuação extrajudicial ou articulada ou a uma rotineira e reativa (capítulo 4.9); e
- i) Do desenvolvimento de uma atuação individual, centrada caso a caso, com menor ênfase no todo institucional e nos resultados para uma série de casos, o que poderia impactar a persistência, continuidade e coordenação das atividades (capítulo 4.9).

**Atuação seletiva e coordenada: obrigatoriedade da atuação.** Foi indicada em uma série de passagens do trabalho, tendo aparecido como (i) fundamento para se evitar o desenvolvimento de uma atuação seletiva de funções e casos do Parquet Paulista (capítulo 4.5), de modo inclusive a não permitir com que o Parquet Paulista desempenhe adequadamente o seu papel de tutor dos interesses

sociais (capítulo 4.1) e responsável por (ii) fazer preponderar uma postura mais reativa e rotineira, sobre ativa e inovadora, pelos membros na condução dos casos, ao provocar possíveis engessamentos para se jogar com as probabilidades e tratar casos em escala (capítulo 4.9); (iii) obstar a aplicação ou a efetividade dos planos de atuação funcional, passíveis de conferir ao Parquet Paulista uma atuação planejada, organizada, preventiva, persistente, racionalizada, aderente às necessidades da sociedade, ativa (capítulo 4.7).

**Independência Funcional.** Também foi indicada de forma associada a inúmeras outras questões estruturais ou normativas do Parquet Paulista, como apta a mitigar a fruição de vantagens estratégicas na tutela dos interesses sociais. Assim, foi apontada como:

- a) fundamento para a não efetividade de uma atuação seletiva ou racionalizada de funções ou casos pelo Parquet Paulista, inclusive sob a perspectiva de não vinculação dos membros a planos de atuação funcional (capítulo 4.5);
- b) passível de contribuir para a falta de continuidade e de uniformidade na atuação do Parquet, caso associada com a forma de distribuição de casos entre os membros e com a rotatividade dos membros em uma Comarca – optando-se por não conferir continuidade a determinada estratégia que estava sendo seguida ou que seria seguida por membro na instituição (capítulo 4.6);
- c) passível de ser utilizada para que o Procurador de Justiça discorde da tese até então sustentada pelo Promotor de Justiça no caso, opte por interpor ou não recurso para perseguir a tese, bem como por despachar memoriais ou realizar sustentação em determinado caso, gerando descontinuidade na atuação do Parquet e mitigando a condução de estratégias a longo prazo e de forma persistente (capítulo 4.6);
- d) fator que pode contribuir para o isolamento dos membros e o não emprego de práticas para o desenvolvimento de uma atuação uniforme, como reuniões e diálogo entre eles, além da não vinculação ou endosso das teses e questões debatidas internamente (capítulo 4.8);
- e) passível de contribuir para o isolamento e a atuação compartimentada do Promotor em seu cargo/Comarca e, por consequência, para a ampliação da diversidade de posicionamentos sobre um mesmo tema por cada membro, além de dificultar o desenvolvimento de uma atuação a partir de uma visão ampla e informada do conflito, do diálogo, da coordenação e da uniformidade institucionais (capítulo 4.3);
- f) apta a promover ressalva quanto à possibilidade de conduzir ou influenciar as atividades funcionais dos membros do Parquet a partir da normativa institucional expedida, mitigando a fruição de vantagens associadas com a uniformidade de consistência. O

- mesmo se aplica a outros expedientes como os enunciados de entendimentos, súmulas, em face da fruição de vantagens associadas com a coesão e uniformidade (capítulo 4.7);
- g) responsável por obstar a aplicação ou efetividade dos planos de atuação funcional, que poderiam conferir ao Parquet Paulista uma atuação planejada, organizada, preventiva, persistente, racionalizada, aderente às necessidades da sociedade, ativa, eis que, em face da independência, não seria visto pelos membros como vinculante (capítulo 4.7); e
- h) mitigar o potencial de orientação dos membros para persecução de teses e fixação de jurisprudência, de forma macro ou a partir de orientações institucionais, pois não poderiam ser interpretadas como vinculantes (capítulo 4.7).

**Otimização e especialização: engessamento e forma de preenchimento de cargos.** As vantagens relacionadas com a detenção de conhecimento técnico, expertise, especialização, capacidade de mobilização de recursos jurídicos e, por consequência, a prestação de serviços jurídicos de qualidade, podem enfrentar dificuldades para serem auferidas pelo Parquet Paulista, considerando que o preenchimento dos cargos e o exercício de atribuições pelos Promotores de Justiça tendem a não levar em consideração critérios como a vocação, especialização ou experiência do sujeito com determinado tema. A alocação dos profissionais de acordo com esses critérios poderia, ainda, ser dificultada pelo potencial engessamento da estabilidade adquirida no cargo (capítulo 4.2).

A forma de preenchimento de cargos e o engessamento foram ainda indicados como origem da potencial dificuldade para o rearranjo dos membros do Parquet Paulista em cargos e funções diversas, para otimização e racionalização das atividades desenvolvidas pela instituição (capítulo 4.5).

**Promotor Natural.** Da mesma forma que a obrigatoriedade e a independência funcional, o princípio do promotor natural foi indicado ao longo do trabalho como potencial condicionante da fruição de vantagens estratégicas do litigante habitual, especialmente no que diz respeito (a) ao engessamento para a distribuição de casos e temas entre os membros do Parquet Paulista (capítulo 4.6); (b) ao agravamento do isolacionismo dos membros em seus cargos (capítulo 4.3 e 4.8); (c) às dificuldades na distribuição e na organização dos membros do Parquet Paulista para atuarem de modo consentâneo com as necessidades, características ou extensão de determinado conflito, considerando a fixação prévia e tendencialmente inalterável das atribuições e da alocação de cada membro em cargos antecipadamente determinados (capítulo 4.3); (d) à consequente possível resistência institucional no desenvolvimento de uma atuação conjunta dos membros (capítulo 4.7).

**Formato de escolha do chefe da instituição.** Esse ponto foi suscitado na pesquisa como um fator que contribuiria para que o Parquet Paulista não desempenhasse adequadamente o seu papel na tutela dos interesses sociais (capítulo 4.1). Houve nova referência à questão ao se apontar alguns

mecanismos que seriam estruturados de forma possivelmente a dificultar a fruição de vantagens estratégicas (a exemplo da distribuição livre de casos entre Promotores – capítulo 4.6), dado o receio da existência de interferências políticas indevidas na instituição, por meio de influências sobre a chefia.

**Otimização, uniformidade e reatividade: volume de trabalho.** Foi indicado como possível mitigador da prática de medidas que poderiam conferir uniformidade, coesão e qualidade para a atuação do Parquet, como a realização de reuniões e diálogo entre os membros (capítulo 4.8).

Além disso, identificou-se a percepção de que a carga de trabalho do Promotor de Justiça seria ocupada com a necessidade de responder a todas as representações recebidas, o que inviabilizaria ou dificultaria a sua disponibilidade para que saísse de seu gabinete ou de que investigasse, escutasse a população e traçasse a sua atuação a partir de prioridades por ele estabelecidas (ou seja, que adotasse postura mais afeita à estratégica, *ativa*) (capítulo 4.5).

O volume de trabalho sujeito aos membros do Parquet Paulista ainda (a) denotaria a insuficiência da infraestrutura do Parquet para a tutela dos interesses sociais, dificultando a manutenção e tratamento de litigâncias (capítulo 4.4); (b) poderia dificultar a dispensa de tempo para o tratamento extrajudicial de conflitos e, portanto, para que o litigante usufrísse a vantagem de encaminhamento do conflito para a seara que entender mais adequada aos seus interesses (capítulo 4.9); (c) poderia levar o Promotor a centrar a atenção na resolução de problemas específicos e determinados por lei (dispensa de olhar individualizado do caso e não inovador – rotineiro) (capítulo 4.9).

**Atuação ativa, macro e especializada: cumulatividade.** As atribuições cumulativas dos Promotores poderiam dificultar a disponibilidade do membro para a adoção de uma postura mais ativa na identificação e internalização de conflitos coletivos pelo Ministério Público de São Paulo, em decorrência principalmente da consequente carga de trabalho à qual o membro que exerce essas atribuições fica sujeito (capítulo 4.5). Da mesma forma, a cumulatividade, associada com o volume de trabalho, foi apontada como obstáculo ao desenvolvimento de teses, ao emprego de ferramentas de modo mais inovador ou articulado, ou mesmo à postura mais ativa no equacionamento do conflito coletivo (capítulo 4.9).

Viu-se, no capítulo 4.2, ser possível que o exercício de atribuições cumulativas nos anos iniciais da carreira impacte a fruição de vantagens associadas com a *especialização e experiência*, dado o exercício de atribuições generalistas (criminal, cível, interesses sociais), tendo o membro provavelmente pouco tempo para a dispensa de atenção e das habilidades para os interesses sociais, que podem assumir elevado grau de complexidade e que idealmente demandariam uma postura preventiva, planejada, ativa, ampla e articulada para serem tutelados.

Apontou-se, ainda, no capítulo 4.3, que a existência de diversas Promotorias de Justiça com apenas um ou poucos membros (portanto, em exercício cumulativo) pode fomentar a atuação solitária e compartimentada do Promotor de Justiça e, assim, poderá contribuir para a ampliação da diversidade de posicionamentos sobre um mesmo tema por cada membro do Ministério Público de São Paulo, dificultando o desenvolvimento de uma atuação a partir de uma visão ampla e informada do conflito, do diálogo, da coordenação e da uniformidade institucionais.

**Natureza dos interesses tutelados.** A natureza dos interesses tutelados pelo Parquet Paulista também foi indicada como fator apto a influir no auferimento de vantagens estratégicas pela instituição, sob os seguintes aspectos:

- a) Foi apontada relação de maior distanciamento entre o Poder Judiciário e o Parquet para a tutela dos interesses sociais do que para questões criminais (capítulo 4.10);
- b) Indicou-se a possibilidade de que a interação mantida entre o Ministério Público Paulista com a coletividade e o grau de tutela oferecido sejam influenciados pela natureza do tema coletivo tratado, que provocariam, muitas vezes, posições antagônicas entre o legitimado e a coletividade (a exemplo de questões fundiárias ou criminais), podendo dirimir as articulações e a tutela correspondente pelo Parquet (capítulo 4.5). Embate similar ocorreria entre Promotorias de Justiça especializadas, a depender das temáticas envolvidas, dificultando a atuação coesa e uniforme da instituição (capítulo 4.8); e
- c) Constatou-se possível engessamento no emprego de ferramentas, considerando eventuais limites de disposição do interesse social, havendo, assim, possíveis engessamentos para se jogar com as probabilidades, tratar casos em escala e valer-se de casos modelos (capítulo 4.9).

**Atuação macro, uniforme, contínua e planejada: dinâmica enfraquecida de contato ou diálogo entre membros.** Uma das indagações da pesquisa foi se os próprios Promotores e Procuradores de Justiça de São Paulo não estabeleceriam formas de contato, interação, integração, coordenação ou de organização, que permitiriam que as teses e a estratégia de condução dos casos envolvendo tutela coletiva fossem disseminadas na instituição e elaboradas a partir da troca de informações, de experiências e da coordenação de atividades, de modo a contribuir para uma atuação planejada, persistente, coesa, coordenada e planejada do Parquet (capítulo 4.8). Concluiu-se que os promotores teriam dificuldades no estabelecimento de trabalho em conjunto (capítulo 4.8), embora esses mecanismos possam ser utilizados, em certa medida, para a fruição das aludidas vantagens. Além disso, o contato mitigado ou insuficiente entre os membros foi indicado como:

- a) Fator a agravar a descontinuidade da atuação do Parquet Paulista (com a falta de uniformidade, persistência em estratégia), em primeira e segunda instâncias, eis que poderia contribuir para mitigar divergências, conferir continuidade, qualidade e persistência a estratégias perseguidas pelo membro, com consequentes ganhos normativos (capítulo 4.6);
- b) Passível de contribuir para a troca de experiências e percepções da litigância sob a sua perspectiva macro (eleição da estratégia a partir da visão do todo, em detrimento da visão do caso individual por cada Promotor de Justiça), de modo que a sua não adoção poderia mitigar a fruição dessas vantagens potenciais (capítulo 4.6); e
- c) Fator passível de agravar o isolacionismo dos membros em seus cargos, o que dificultaria a visão do litígio na íntegra e o encaminhamento uniforme, coeso e macro da litigância (capítulo 4.3).

**Atuação informada, preventiva, global e contínua: afastamento do membro com os fatos e a coletividade que permeiam a tutela.** A insuficiência ou distanciamento do contato entre o Parquet Paulista e a coletividade tutelada revelou-se passível de impactar o desenvolvimento de uma litigância informada e bem fundamentada, que refletisse as necessidades e os anseios sociais e que até legitimasse a atuação do Ministério Público de São Paulo. A questão foi indicada em passagens do trabalho como o distanciamento do Procurador de Justiça dos fatos do caso e da coletividade para que dê prosseguimento à atuação levada a efeito em primeira instância, prejudicando a continuidade e a litigância informada (capítulo 4.6), bem como o contato que é feito pelo Parquet com a coletividade para a identificação e compreensão dos conflitos coletivos.

No que diz respeito à identificação e compreensão de conflitos coletivos, os dados coletados *sugerem* que, muito embora exista espaço para uma atuação diferenciada, a postura do Ministério Público de São Paulo para iniciar a sua atuação na tutela dos interesses sociais é preponderantemente atrelada a um contato *episódico* ou *pontual* com a coletividade, sendo ainda possível que não seja preponderantemente preventivo, contínuo e duradouro, a partir do qual o Ministério Público monitoraria e identificaria questões a serem tuteladas, obteria informações e traçaria o seu planejamento de atuação. Tal formato poderia impactar não apenas o objeto (caso) da tutela desempenhada, como também a fundamentação ou a formação das teses utilizadas na litigância (capítulo 4.5).

O contato foi também indicado como mecanismo apto a legitimar socialmente a atuação do Parquet, além de aprimorar a execução das suas atividades na tutela dos interesses sociais sob diversas perspectivas. O estabelecimento de um contato mais regular e duradouro com a coletividade tenderia a munir o litigante de melhores informações, viabilizando a sua reunião e utilização, a

proporcionar o conhecimento da realidade, a compreensão dos conflitos e anseios da coletividade, assim como a atuação ou prestação de serviços jurídicos de forma mais contínua, persistente, com a visão e orientação de uma estratégia global, coordenada e coesa. Tal contato ainda poderia fomentar a expertise do litigante e o seu conhecimento sobre determinada realidade, permitindo que, a partir disso, traçasse uma estratégia preventiva e antecipasse situações de litígio que poderiam afligir o representado.

Em contrapartida, a deficiência nesse contato (ou o seu estabelecimento episódico e limitado) tenderia a prover o litigante de serviços jurídicos estereotipados e sem criatividade, como indicado por Galanter, bem como a prover o litigante de informações insuficientes para a compreensão do conflito, das necessidades concretas daquela coletividade ou mesmo da natureza das medidas que efetivamente equacionariam a questão (pedidos/causa de pedir).

Assim, para o Ministério Público de São Paulo, pode-se cogitar que o seu distanciamento da realidade social tutelada, somado às possíveis deficiências estruturais da instituição, poderiam estimular que a atuação nos conflitos coletivos seja pensada de forma estereotipada e restrita para cada caso (com menores reflexões sobre os seus impactos amplos/prospectivos ou eventual estratégia de otimização frente a outros litígios), em detrimento de um olhar institucional e coordenado nessa seara.

A questão do contato com o caso e com a coletividade tutelada também foi indicada como relevante, da perspectiva estratégica do emprego de ferramentas como o IRDR. Pesquisas indicaram, assim, a impossibilidade de se presumir que o Parquet será apto a substituir a participação dos sobrestados e dos ausentes em expedientes como o IRDR, considerando as suas limitações informacionais, o seu distanciamento do quadro fático do caso e a possibilidade de que ele nutra interesses dissociados com tais sujeitos.

**Postura reativa em detrimento de ativa:** A adoção de uma postura mais reativa e rotineira, em detrimento de uma mais ativa e inovadora é passível de originar de uma série de questões normativas e estruturais que foram pontuadas ao longo do trabalho.

Examinou-se se na fase inicial da litigância a postura do Parquet Paulista poderia ser considerada *ativa* (sugestiva de uma tutela desenvolvida a partir de iniciativas ou do planejamento do Parquet relativamente a determinado interesse, como monitorar, contatar diretamente a sociedade para obter informações, identificar conflitos, atuar preventivamente, eleger/selecionar casos para serem disparados) ou *reativa* (dependente e adstrita à provocação ou canalização ao Ministério Público das questões coletivas a partir da iniciativa de entes/sujeitos externos à instituição). Os dados coletados *sugerem* que, muito embora exista espaço para uma atuação diferenciada, a postura do Ministério Público de São Paulo para iniciar a sua atuação na tutela dos interesses sociais é preponderantemente *reativa*.

A atuação do Ministério Público a partir da provocação externa, em todos os casos que lhe são levados e que encontram cabimento nos seus papéis institucionais (ou seja, a sua atuação “para tudo o que chega” e na “medida do que chega”), pode mitigar a noção de que ele atua *a partir de* um planejamento sobre determinado tema, desenvolvido de acordo com o monitoramento e o acompanhamento da realidade.

Da mesma forma, a ideia de que a atuação do Ministério Público de São Paulo se daria a partir da mobilização de vantagens como a antecipação de situações de conflitos (baseada na experiência do ente), de forma preventiva, global, seletiva e contínua, também ficam, de certa forma, relativizados, na medida em que a tutela dos interesses sociais seria desenvolvida *em razão* do estímulo de terceiros, deixando de se atrelar à noção de decorrência de uma organização prévia, pautada numa visão experiente, informada e ampla da realidade que conferiria contornos e informaria o Parquet sobre a existência de determinada situação envolvendo os interesses sociais, merecedora de tutela. Ainda, a atuação efetuada em todos os casos levados ao Parquet Paulista poderia impactar a ideia de fruição de vantagens como a seletividade, a eleição e o “disparo”, pelo litigante, daqueles casos reputados como mais favoráveis ou promissores (capítulo 4.5).

Tal modo de agir, ainda, foi indicado como apto a impactar a fruição de vantagens estratégicas do Ministério Público de São Paulo, especialmente sob as seguintes perspectivas:

- a) Prejuízo para compatibilização da estrutura e das funções desempenhadas pelo Parquet, inclusive em segunda instância, com os vetores trazidos pela Constituição Federal de 1988 (capítulo 4.6);
- b) Incremento das chances de êxito, por meio do acompanhamento e condução ativa de processos (produção de provas, etc), sendo a postura contrária apta a mitigar a fruição de vantagens associadas com a continuidade e a persistência da litigância (capítulo 4.6);
- c) A postura reativa e rotineira seria passível de impactar a fruição de vantagens associadas com a litigância informada e planejada, considerando a ausência de órgãos que desempenhassem um trabalho de investigação e de produção de informações de forma preventiva aos litígios (dependência de provocação e alimentação externa) (capítulo 4.4);
- d) A ferramenta “parecer” seria mais reativa e não evocaria o emprego de medidas voltadas a reforçar o convencimento ativo do Tribunal em favor da tese sustentada pelo Parquet (já que muitas vezes não seria levada em consideração pelo julgador e poderia até se conflitar com a tese então sustentada pelo Parquet), podendo consistir em empecilho à fruição de vantagens estratégicas associadas com a condução experiente, planejada, contínua e persistente dos casos, além de voltada à criação ou implementação de normas

- e teses institucionais que poderão influenciar uma série de outros casos (capítulo 4.6 e 4.9);
- e) Pode ser associada com o não monitoramento de situações, para a adoção e atividades preventivas ou informadas, assim como de jurisprudência/casos repetitivos para a instauração ou intervenção ativa em IRDR (capítulo 4.9), mitigando-se o disparo de litigâncias a partir do monitoramento e da prevenção); e
  - f) Para alguns, haveria prevalência de postura reativa e rotineira, em detrimento de ativa e inovadora, em face da estrutura, organização e atributos estruturais e normativos do Ministério Público de São Paulo (capítulo 4.9).

**Carência de infraestrutura e organização.** Viu-se que, de acordo com os dados coletados, as deficiências de infraestrutura do Parquet Paulista estariam centradas: (a) na infraestrutura técnica e financeira, nas áreas de apoio das atividades-fim, além da ausência de órgãos que desempenhassem um trabalho de *investigação* e de produção de informações de forma preventiva aos litígios e da falta de verbas para o custeio de provas; (b) na quantidade de membros disponíveis para se dedicarem a essa tutela; (c) no espaço físico; (d) na ausência de adequação da estrutura para atender à sua função de *agente* na tutela de interesses coletivos, a despeito da alteração de modelo do Parquet pela Constituição Federal de 1988 (capítulo 4.4).

Como destacado no capítulo 4.4, a insuficiência ou carência de infraestrutura e de uma organização institucional seriam passíveis de influir na fruição de vantagens estratégicas associadas com a solução informada, tecnicamente respaldada, célere e de qualidade dos casos, além de preventiva, ativa, ampla e prospectiva, pensada a partir do estabelecimento de um planejamento para o caso e da reunião de informações, na medida em que o volume e a complexidade dos temas muitas vezes levados ao Ministério Público de São Paulo destoariam do tempo ou da estrutura disponíveis aos membros, necessários a viabilizar ou a incentivar tal forma de atuação.

Apontou-se, assim, a possibilidade de que o Ministério Público de São Paulo tenha mecanismos deficientes para a produção de informações e dados técnicos, que auxilie a compreensão da realidade e de determinado conflito, a dedução do pedido inicial, a formatação de um TAC, entre outras atividades (capítulo 4.4).

A ausência de estrutura do Parquet Paulista ainda contribuiria para uma atuação mais reativa e rotineira do que ativa e inovadora (capítulo 4.9). O capítulo 4.9 também pontuou possível insuficiência de organização, formação de órgãos ou infraestrutura para acompanhamento de litígios, identificação de repetitividade, estruturação de litigâncias e acompanhamento de jurisprudência para o emprego de ferramentas como o IRDR.

Como apontado no capítulo 4.6, é possível que a deficiência estrutural da Promotoria consista em fator que fomente a rotatividade dos membros no cargo e, por consequência, quando associada a fatores como a independência funcional, que enseje a descontinuidade da atuação do Parquet Paulista.

A insuficiência da infraestrutura para que o Parquet Paulista produza informação foi apontada como fator que contribuiria para que o Parquet não desempenhasse adequadamente seu papel de tutor dos interesses sociais, na visão dos Entrevistados (capítulos 4.1 e 4.5), o que poderia impactar a fruição de vantagens afeitas ao desenvolvimento de uma litigância informada, fundamentada e preventiva.

Por fim, as entrevistas também permitiram identificar potencial disparidade de infraestrutura e consequente insuficiência a depender da localização e tamanho das Promotorias de Justiça, havendo potencial defasagem especialmente naquelas de menor porte localizadas no interior do Estado (capítulo 4.4), impactando a fruição das vantagens em comento.

Viu-se, portanto, que muito embora tenham se identificado diversas questões, na estrutura e normatização do Parquet de São Paulo, que permitam identificar a possível aderência entre a litigância por ele desenvolvida na tutela dos interesses sociais, com aquela dos litigantes habituais, permitindo-lhe, porventura, auferir vantagens estratégicas, os dados coletados sugerem a existência de diferenças relevantes entre a litigância desenvolvida pelo Ministério Público de São Paulo e a do tipo ideal em tela, que tem a potencialidade de mitigar a fruição de vantagens estratégicas pelo ente e a consequente equiparação da coletividade substituída com interesses que lhes são possivelmente contrapostos (litigante habitual).

Essas diferenças, como se viu, residem especialmente em questões afeitas à estrutura e normatização do Parquet Paulista que podem impactar a fruição de vantagens estratégicas como o desenvolvimento de uma atuação coesa, uniforme, planejada, preventiva, coordenada, ativa, articulada, informada, prospectiva, seletiva, macro e que vise à obtenção de ganhos normativos.

## REFERÊNCIAS

- 01, ENTREVISTADO. **Gravação 01.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.)
- 02, ENTREVISTADO. **Gravação 02.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.)
- 03, ENTREVISTADO. **Gravação 03.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (41 min.)
- 04, ENTREVISTADO. **Gravação 04.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.)
- 05, ENTREVISTADO. **Gravação 05.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.)
- 06, ENTREVISTADO. **Gravação 06.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (84 min.)
- 07, ENTREVISTADO. **Gravação 07.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (63 min.)
- 08, ENTREVISTADO. **Gravação 08.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (23 min.)
- 09, ENTREVISTADO. **Gravação 09.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (36 min.)
- 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.)
- 11, ENTREVISTADO. **Gravação 11.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.)
- 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.)
- 13, ENTREVISTADO. **Gravação 13.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.)
- 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.)
- 15, ENTREVISTADO. **Gravação 06.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (64 min.)
- 16, ENTREVISTADO. **Gravação 15.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (42 min.)
- 17, ENTREVISTADO. **Gravação 16.** Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (56 min.)

ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ALMEIDA, Ananda Palazzin de. **A atuação do INSS como litigante habitual no Recurso Extraordinário nº 631.240**. 2015 (Monografia de Especialização) – FGV Direito São Paulo, São Paulo, 2015, não publicada.

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

ALMEIDA, Gregório Assagra de; DAHER, Lenna Luciana Nunes; LOPES, Ludmila Reis Brito. O Ministério Público como Garantia Constitucional Fundamental da Sociedade de Acesso à Justiça: interpretação ampliada e rol meramente exemplificativo dos mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional da Instituição In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses**. Disponível em: <<https://congressonacional2017.ammp.org.br/public/arquivos/teses/51.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2019

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

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, Fev. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário**. 2014. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. **Acesso à justiça e técnicas de julgamento de casos repetitivos**. 2018. 414 f. Dissertação (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **O uso da justiça e o litígio no Brasil**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/uso-justica-litigio-brasil-pesquisa-amb.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

BADINI, Luciano; COURA, Alexandre. GT A atuação do MP em segunda instância –novas perspectivas – Conclusões/Enunciados In: **Conclusões Do XXI Congresso Nacional do Ministério Público**. Rio de Janeiro: AMPERJ, 2015. Disponível em: <[http://www.conamp.org.br/images/congressos\\_nacionais/Teses\\_aprovadas\\_XXI\\_Congresso\\_Nacional%20\\_MP.pdf](http://www.conamp.org.br/images/congressos_nacionais/Teses_aprovadas_XXI_Congresso_Nacional%20_MP.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2019

BADINI, Luciano; COURA, Alexandre. GT Negociação e Mediação - Enunciados In: **Conclusões Do XXI Congresso Nacional do Ministério Público**. Rio de Janeiro: AMPERJ, 2015. Disponível em: <

[http://www.conamp.org.br/images/congressos\\_nacionais/Teses\\_aprovadas\\_XXI\\_Congresso\\_Nacional%20\\_MP.pdf](http://www.conamp.org.br/images/congressos_nacionais/Teses_aprovadas_XXI_Congresso_Nacional%20_MP.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2019

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p 235-262.

BERCLAZ, Márcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros. Regionalização: paradigma para a estruturação espacial das atividades do ministério público no enfrentamento de seus desafios. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 263-278

BOLETINS CSMP. **Boletim nº 01/2014**. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/Reunioes/BOLETIM%20DO%20CSMP%2001.2014.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/Reunioes/BOLETIM%20DO%20CSMP%2001.2014.pdf). Acesso em: 28 abr. 2018.

BONILLA, Daniel. La economía política del conocimiento jurídico. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, p. 26-59, jan. 2015.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Carta de Brasília**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Perfil do acesso à justiça nos juizados especiais cíveis**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/b5b551129703bb15b4c14bb35f359227.pdf> >. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **100 Maiores Litigantes**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2011. Disponível em: < [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf) >. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Nota Técnica 08/16. Nota Técnica sobre a atuação do Ministério Público na proteção do direito fundamental à não discriminação e não submissão a tratamentos desumanos e degradantes de pessoas travestis e transexuais, especialmente quanto ao direito ao uso do nome social no âmbito da Administração Direta e Indireta da União, dos Estados e dos Municípios. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 14 abr. 2016. Disponível em: < [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Notas\\_Tecnicas/NotaTcnica8.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Notas_Tecnicas/NotaTcnica8.pdf) >. Acesso em: 6 ago. 2018

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de atendimento à sociedade**. Brasília: CNMP, 2017.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 03/07. Dispõe sobre a criação de ouvidorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados por meio de apresentação do devido projeto de lei de acordo com o que estabelece o art. 130-A, §5º da

CF, incluído pela Emenda Constitucional 45/2004. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 mar. 2007. Disponível em: <[http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Recomendacoes/rec\\_cnmp\\_03\\_2007-03-05.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Recomendacoes/rec_cnmp_03_2007-03-05.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2018

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 08/08. Dispõe sobre a necessidade de cumprimento do prazo estabelecido no artigo 185 do Código de Processo Civil, pelos membros do Ministério Público nas manifestações processuais, na condição de custos legis, desde que não haja outro prazo previsto em lei. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 7 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.mpse.mp.br/3%20legisla%C3%A7%C3%A3o/4%20CNMP/Recomenda%C3%A7%C3%B5es/CNMP%20%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20008%20-%20Prazo%20custos%20legis.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2018

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 64/10. Determina a implantação das Ouvidorias no Ministério Público dos Estados, da União e no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 1º dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-064.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2018

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 30/15. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 22 set. 2015. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec\\_34.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 33/16. Dispõe sobre diretrizes para a implantação e estruturação das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 abr. 2016. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec\\_34.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 34/16. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 abr. 2016. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec\\_34.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 48/16. Sugere parâmetros para a atuação do Ministério Público no controle do dever de gasto mínimo com saúde. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 dez. 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964>>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 52/17. Recomenda aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro que implementem a Política Nacional de Gestão de Pessoas, mediante a edição do correspondente ato administrativo. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-052.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 54/17. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 mar. 2017. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf> >. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 57/17. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964> >. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 58/17. Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-058.pdf> >. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 60/17. Dispõe sobre a obrigatoriedade e a uniformização das inspeções em unidades e equipamentos que executam serviços socioassistenciais destinados às pessoas em situação de rua pelos membros do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-060.pdf> >. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 61/17. Recomenda às unidades e aos ramos do Ministério Público brasileiro a realização de encontros com os movimentos sociais. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 14 ago. 2017. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964> >. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 01/18. Dispõe sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro e estabelece outras diretrizes. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 15 mar. 2018. Disponível em: < [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/minuta\\_da\\_recomendao\\_estgio\\_probatorio\\_com\\_numerao.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/minuta_da_recomendao_estgio_probatorio_com_numerao.pdf) >. Acesso em: 6 ago. 2018

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 63/18. Dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 26 jan. 2018. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-63.pdf> >. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 23/07. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 7 nov. 2007. Seção 1. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 63/10. Cria as Tabelas Unificadas do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 1º dez. 2010. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0631.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 82/12. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 29 fev. 2012. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0821.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 88/12. Dispõe sobre o atendimento ao público e aos advogados por parte dos membros do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 ago. 2012. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-088.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 89/12. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 ago. 2012. Seção 1. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_89\\_Alterada\\_pela\\_Res.\\_100.2013\\_e\\_115.2014.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_89_Alterada_pela_Res._100.2013_e_115.2014.pdf). Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 95/13. Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 22 maio 2013. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0951.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 118/14. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 1º dez. 2014. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 146/16. Dispõe sobre as diretrizes administrativas e financeiras para a formação de Membros e servidores do Ministério Público. Cria no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 6 jul. 2016. Seção 1. Disponível em: [https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view\\_caderno?p\\_id=937#page=5](https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/EDIARIO.view_caderno?p_id=937#page=5). Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 164/17. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 mar. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 168/17. Dispõe sobre a uniformização da numeração dos procedimentos administrativos da área-meio nas unidades e nos ramos do Ministério Público e no Conselho Nacional do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 23 maio. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-168.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 171/17. Institui a Política Nacional de Tecnologia da Informação do Ministério Público (PNTI-MP). **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 174/17. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 21 jul. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu-174-1.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 179/17. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 26 jul. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Superior do Ministério Público. **Aviso nº 69/00- CSMP**. Brasília, 11 abr. 2014. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/diario\\_oficial/publicacao\\_diario\\_oficial/deo\\_2004/Doe0207.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/diario_oficial/publicacao_diario_oficial/deo_2004/Doe0207.htm). Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Conselho Superior do Ministério Público. **Aviso nº 241/14- CSMP**. Referente a recursos contra instauração de IC e contra indeferimentos de representação encaminhados ao Conselho Superior. Brasília, 2 fev. 2014. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/avisos/AVISO%20SOBRE%20RECURSOS%20DE%20IC%20E%20REPRES.docx](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/avisos/AVISO%20SOBRE%20RECURSOS%20DE%20IC%20E%20REPRES.docx). Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Corregedoria-Geral do Ministério Público. Ato Normativo nº 01/03-CGMP. *Estabelece regras para juntada de informes no prontuário*. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 12 mar. 2003. Seção 1. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjrwrLSxbfhAhVvD7kGHWanAu0QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mpsp.mp.br%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2Fcorregedoria\\_geral%2FAtos%2FAto%2520n%2](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjrwrLSxbfhAhVvD7kGHWanAu0QFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mpsp.mp.br%2Fportal%2Fpage%2Fportal%2Fcorregedoria_geral%2FAtos%2FAto%2520n%2)

5C2%25BA%252000103%2520%2520CGMP.doc&usg=AOvVaw1g1m66qowcVCwwDsIVXWTU>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Corregedoria-Geral do Ministério Público. Ato Normativo nº 01/06-CGMP. Fica instituído o novo relatório mensal de atividades dos Promotores de Justiça. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 05 dez. 2006. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/001-cgmp%202006.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/001-cgmp%202006.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Corregedoria-Geral do Ministério Público. Ato Normativo nº 01/13-CGMP. Disciplina a realização das inspeções e o envio do relatório a que se refere a Resolução nº 67/2011-CNMP, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Resolução nº 97/2013-CNMP, no que tange a periodicidade de comparecimento nas unidades do sistema socioeducativo em regime de internação e semiliberdade. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 23 jul. 2013. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/001-Ncgmpp%202013.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/001-Ncgmpp%202013.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1985

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1993

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário. **Atlas de acesso à justiça, indicadores nacionais de acesso à justiça**. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. Brasília: Ministério da Justiça, 2007.

BRASIL, Ministério da Justiça. **O Impacto da Gestão e do Funcionamento dos Cartórios Judiciais sobre a Morosidade da Justiça Brasileira: Diagnóstico e Possíveis Soluções** (relatório de pesquisa). Brasília: MJ/SRJ, 2011.

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato nº 23/91-CGMP. Organiza os serviços de apoio técnico e administrativo dos órgãos do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 10 abr. 1991. Seção 1. Disponível

em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/023-1991.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/023-1991.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 32/94-CGMP. Estabelece normas de racionalização dos serviços no tocante às manifestações processuais. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 15 set. 1994. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/032.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/032.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 83/96-CGMP. Revoga normas de racionalização dos serviços no tocante às manifestações processuais. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 22 fev. 1996. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/083.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/083.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 145/98-CGMP. Incumbe aos Secretários-Executivos das Promotorias de Justiça responder pelos serviços administrativos internos, competindo-lhes orientar e acompanhar o andamento das atividades desempenhadas pelos funcionários. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 18 jun. 1998. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/145.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/145.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 235/00-PGJ. Institui, no âmbito do Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, a Assessoria Especial de Comunicação e Relações Institucionais, define suas atribuições e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 14 jul. 2000. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/235.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/235.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 262/2001-PGJ. Regulamenta as distribuições extraordinárias e facultativas de processos em estoque nas Procuradorias de Justiça, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 18 jul. 2001. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/262.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/262.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 286/2002-PGJ-CPJ-CGMP. Estabelece normas de racionalização de serviço no que concerne à intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, nas ações rescisórias. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 22 jul. 2002. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/286.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/286.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 295/2002-PGJ-CPJ-CGMP. Estabelece normas de racionalização de serviço no que tange à intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, no processo civil, em ações de usucapião individual de imóveis urbanos ou rurais. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 12 nov. 2002. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/295.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/295.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 299/2002-PGJ. Reinstituí, no âmbito das Promotorias de Justiça Criminal do Foro Central da Comarca da Capital, o Grupo de Atuação Especial de Repressão e Prevenção aos Crimes Previstos na Lei Antitóxicos (GAERPA), e dá providências correlatas. **Diário Oficial:** Poder Executivo,

São Paulo, 29 nov. 2002. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/299.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/299.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 313/2003-PGJ-CPJ-CGMP. Dispõe sobre a racionalização da intervenção do Ministério Público no processo civil. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 24 jun. 2003. Seção 1. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Civel\\_Geral/atos\\_racionalizacao/atos\\_racionalizacao\\_atos\\_aprovados/Ato%20N%C2%BA%2031303%20Rac.%20Proc%20Civil\\_0.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Civel_Geral/atos_racionalizacao/atos_racionalizacao_atos_aprovados/Ato%20N%C2%BA%2031303%20Rac.%20Proc%20Civil_0.doc)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 412/2005-CPJ. Dispõe sobre a organização, funcionamento e atribuições das Procuradorias de Justiça. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 24 nov. 2005. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/412compilado.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/412compilado.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 429/2005-PGJ. Institui as Normas de Serviço do Ministério Público de São Paulo, dispõe sobre a organização das Secretarias das Promotorias de Justiça e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 20 fev. 2006. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/429.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/429.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 484/2006-CPJ. Disciplina o inquérito civil e demais investigações do Ministério Público na área dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, as audiências públicas, os compromissos de ajustamento de conduta e as recomendações, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 5 out. 2006. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/484.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/484.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 510/2007-PGJ-CPJ-CGMP. Regulamenta o estágio probatório dos membros do Ministério Público. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 13 jul. 2007. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/510.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/510.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 532/2008-PGJ. Institui o Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEx) e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 29 abr. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/532.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/532.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 533/2008-PGJ. Modifica a organização dos Centros de Apoio Operacional que especifica, instituindo o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 29 abr. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL\\_img/ATOS/533.pdf](http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_img/ATOS/533.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 536/2008-PGJ-CGMP. Estabelece normas de racionalização do serviço das manifestações processuais das Promotorias de Justiça Cíveis e Criminais. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 7 maio 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/POR TAL.wwsbr\\_imt\\_services.GenericView?p\\_d ocname=989709.DOC&p\\_type=DOC&p\\_viewservice=VAH&p\\_searchstring=>](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/POR TAL.wwsbr_imt_services.GenericView?p_d ocname=989709.DOC&p_type=DOC&p_viewservice=VAH&p_searchstring=>)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 540/2008-PGJ. Institui procedimento de solicitação de apoio técnico e científico pelo CAEX e Centro de Apoio das Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 9 jun. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL\\_IMG/ATOS/540.pdf](http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_IMG/ATOS/540.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 552/2008-PGJ. Institui o GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE (GAEMA) e a REDE DE ATUAÇÃO PROTETIVA DO MEIO AMBIENTE, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 4 set. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL\\_img/ATOS/552.pdf](http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_img/ATOS/552.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 554/2008-PGJ. Institui o GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE REPRESSÃO À FORMAÇÃO DE CARTEL E À LAVAGEM DE DINHEIRO E DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 8 out. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/554.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/554.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 564/2008-PGJ-CPJ. Estabelece e padroniza as atribuições dos Promotores de Justiça e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 19 dez. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/564.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/564.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 578/2009-PGJ. Disciplina os Programas de Atuação Integrada das Promotorias de Justiça. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 10 mar. 2009. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/578.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/578.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 604/2009-PGJ. Regulamenta o Curso de Adaptação e Vitaliciamento dos Promotores de Justiça em Estágio Probatório e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 19 ago. 2009. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/604.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/604.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 619/2009-PGJ-CPJ-CGMP. Disciplina o atendimento ao público e o procedimento administrativo de apuração a lesão ou ameaça de lesão a direito individual e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 3 dez. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/619compilado.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/619compilado.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 650/2010-PGJ-CPJ. Reorganiza o Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GECEP), no âmbito das Promotorias de Justiça Criminais da Comarca da Capital, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 18 jun. 2010. Seção 1. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria\\_geral/Atos/Ato%20650-10%20-%20reorganiza%20GECEP.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geral/Atos/Ato%20650-10%20-%20reorganiza%20GECEP.doc)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 654/2010-PGJ. Disciplina o procedimento para instituição de Projetos Especiais. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 3 ago. 2010. Seção 1. Disponível em: [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/654.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/654.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 656/2010-PGJ. Institui os Núcleos de Atuação Regionalizada do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 4 ago. 2010. Seção 1. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/gaecos/atos/Ato%20Normativo%20656.doc>>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 665/2010-PGJ-CGMP. Institui o sistema de registro e gestão dos procedimentos nas áreas de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; de interesses individuais indisponíveis, de atendimento ao público e criminal, bem como os módulos de atividade-meio, denominado 'SIS MP INTEGRADO'. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 24 nov. 2010. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/665.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/665.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 671/2010-PGJ-CGMP. Institui a Rede de Atuação Protetiva de Direitos Sociais no Ministério Público do Estado de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 21 dez. 2010. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/671.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/671.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP. Aprova o "Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo". **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 28 dez. 2010. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/675.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/675.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 680/2011-PGJ-CPJ. Disciplina a atuação do Ministério Público nas habilitações de casamento e nos pedidos de conversão da união estável em casamento. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 7 fev. 2011. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/680.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/680.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 681/2011-PGJ-CPJ. Regulamenta a estrutura administrativa e funcional da Ouvidoria do Ministério Público. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 4 fev. 2011. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/681.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/681.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 700/2011-PGJ-CPJ. Altera as disposições do Ato Normativo nº 672/2010-PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010, que instituiu o Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 31 maio 2011. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/700.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/700.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 704/2011-PGJ. Institui o GRUPO ESPECIAL DE COMBATE AOS CRIMES AMBIENTAIS E DE PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO URBANO (GECAP) e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 28 jul. 2011. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/704.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/704.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 61/2012-PGJ. Institui o “Projeto Florestar”, no âmbito do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva, para desenvolvimento de estudos e sugestões acerca das alterações legislativas referentes à proteção florestal e da biodiversidade, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 29 nov. 2012. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL\\_IMG/ATOS/061-2012.pdf](http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_IMG/ATOS/061-2012.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 724/2012-PGJ-CPJ. Institui, no Ministério Público do Estado de São Paulo, o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 13 jan. 2012. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/724.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/724.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 736/2012-PGJ-CPJ. Cria o GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA -GEVID. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 17 maio 2012. Seção 1. Disponível em: < <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEVID/ATO%20NORMATIVO%20GEVID.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 746/2012-PGJ. Cria o CONSELHO DE ESTUDOS E POLÍTICAS INSTITUCIONAIS (CONEPI), órgão consultivo da Procuradoria-Geral de Justiça, e regulamenta seu funcionamento. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 5 out. 2012. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/746.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/746.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 764/2013-PGJ. Disciplina o trâmite de protocolados relativos a acordos, convênios, termos de cooperação, cessão ou permissão e demais instrumentos congêneres no Ministério Público, e revoga os Atos Normativos nº 701/2011-PGJ, de 10 de junho de 2011, e nº 732/2012-PGJ, de 23 de abril de 2012. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 6 mar. 2013. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/764.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/764.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 767/2013-PGJ. Disciplina a organização, o funcionamento e as atribuições dos membros do Conselho de Estudos e Políticas Institucionais (CONEPI), criado pelo Ato Normativo nº 746/2012-PGJ, de 5 de outubro de 2012. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 5 abr. 2013. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/746.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/746.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 106/2014-PGJ. Cria Grupo de Trabalho Estratégico de Águas para discutir a Política de Recursos Hídricos no âmbito do Estado de São Paulo de modo a auxiliar a atuação dos Membros do Ministério

Público a partir das premissas jurídicas e dos conteúdos, critérios e parâmetros fixados pelas Leis Federais nºs 9.433/1997 e 11.445/2007 e Lei Estadual Paulista nº 7.663/91. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 22 jul. 2014. Seção 1. Disponível em: [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/106-2014.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/106-2014.pdf)> Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 814/2014-PGJ-CGMP. Institui o Portal da Transparência do Ministério Público do Estado de São Paulo e revoga o Ato Normativo nº 613/2009-PGJ, de 13 de outubro de 2009. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 28 fev. 2014. Seção 1. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/ATO-814-2014-PGJ-INSTITUI-PORTAL-TRANSPAR%C3%8ANCIA-DOE-28-02-14.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/ATO-814-2014-PGJ-INSTITUI-PORTAL-TRANSPAR%C3%8ANCIA-DOE-28-02-14.pdf)> Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 857/2014-PGJ-CGMP. Disciplina o atendimento ao público e o procedimento administrativo de apuração a lesão ou ameaça de lesão a direito individual e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 27 nov. 2014. Seção 1. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria\\_geralAtos/Ato%20Normativo%20n%20857\\_14%20-%20PGJ-CGMP%20de%2027%20de%20novembro%20de%202014.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geralAtos/Ato%20Normativo%20n%20857_14%20-%20PGJ-CGMP%20de%2027%20de%20novembro%20de%202014.pdf)> Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 895/2015-PGJ. Cria a Divisão de Apoio à Primeira Instância no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, define a sua estrutura e atribuições, estabelecendo providências correlatas. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 14 maio 2015. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/895.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/895.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 897/2015-PGJ. Regulamenta a atuação cooperada e integrada entre a Procuradoria Geral de Justiça, as Promotorias de Justiça do Patrimônio Público, o Projeto Especial de Tutela Coletiva, o Grupo Especial de Atuação no Combate ao Crime Organizado (GAECO) e o Grupo de Atuação Especial de Repressão à formação de Cartel e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos (GEDEC). **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 15 maio 2015. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/897.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/897.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 086/2015-PGJ. Cria o Núcleo 19 da Rede de Atuação Protetiva de Direitos Sociais, nos termos do Ato Normativo nº 671/2010 –PGJ-CPJ, de 21 de dezembro de 2010. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 20 maio 2015. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/086-2015.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/086-2015.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 962/2016-PGJ. Reorganiza as Subprocuradorias-Gerais de Justiça, extingue a Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Externas e a Chefia de Gabinete, cria as Secretarias Executiva, Administrativa e de Integração de Gabinete e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 27 abr. 2016. Seção 1. Disponível em: < [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Secretaria\\_integracao/Atos\\_Normativos/ato%2](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Secretaria_integracao/Atos_Normativos/ato%2)

09622016%20%20Reorganiza%20as%20Subprocuradorias%20e%20cria%20as%20Secretarias.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 970/2016-PGJ. Altera o Ato Normativo nº 532-PGJ, de 29 de abril de 2008, que institui o Centro de Apoio Operacional à Execução -CAEX e dá outras providências, e revoga o Ato Normativo nº 734-PGJ, de 27.04.2012, que institui a Coordenadoria de Inteligência do Ministério Público do Estado de São Paulo (CI-MPSP). **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 28 jun. 2016. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/970.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/970.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1000/2016-PGJ. Dispõe sobre o Plano Estratégico do Ministério Público do Estado de São Paulo, sobre o Plano Geral de Atuação e sobre os Planos Operacionais, cria as unidades de governança e de gestão estratégica, estabelece as reuniões de análise crítica e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 9 dez. 2016. Seção 1. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Centro\\_de\\_Gestao\\_Estrategica/Ato1000PGJ.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Centro_de_Gestao_Estrategica/Ato1000PGJ.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.047/2017-PGJ. Reorganiza o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, revoga o Ato Normativo 549-PGJ-CPJ, de 27 de agosto de 2008, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 6 out. 2017. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/1047.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/1047.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.062/2017-PGJ. Cria o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, define a sua estrutura e atribuições, estabelecendo providências correlatas. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 14 dez. 2017. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/1062.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/1062.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2018

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.068/2018-PGJ-CPJ-CGMP. Dispõe sobre a Política de Gestão de Pessoas do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 2 mar. 2018. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/1068.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/1068.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.075/2018-PGJ. Cria o Grupo de Trabalho de Segurança Pública e Direitos Humanos. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 11 maio 2018. Seção 1. Disponível em: < [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO\\_Estado/2018/DO\\_12-05-2018.html](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO_Estado/2018/DO_12-05-2018.html)>. Acesso em: 6 nov. 2018

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.081/2018-PGJ. Institui o PROMOVER –Programa de Gestão das Promotorias de Justiça, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 21 maio 2018. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/1081.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/1081.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Aviso nº 279/14- PGJ. Aprova os enunciados de entendimento nas áreas de atuação originária da Procuradoria-Geral de Justiça. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 18 set. 2014. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/AVISOS/379-aviso%202014.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/AVISOS/379-aviso%202014.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Aviso nº 88/11- PGJ. Avisa aos Promotores de Justiça interessados, cujas Promotorias de Justiça possuam feitos ligados às mencionadas áreas de atuação (representações, procedimentos preparatórios e inquéritos civis), que manifestem, no prazo de 05 (cinco) dias úteis o interesse em receber auxílio do “PROJETO ESPECIAL – TUTELA COLETIVA”, especificando no pedido, que poderá ser feito por ofício, fax ou e-mail ([designa@mpsp.mp.br](mailto:designa@mpsp.mp.br)) o número total de feitos, a natureza dos expedientes e a justificativa para recebimento do auxílio. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO%20Tutela/CAOTutela\\_ProjEspeciais\\_At os](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO%20Tutela/CAOTutela_ProjEspeciais_At os)>. Acesso em: 6 nov. 2018

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Aviso nº 281/12- PGJ. O Procurador-Geral de Justiça, no uso de suas atribuições e, considerando a publicação do Ato Normativo 684/2011, de 17 de fevereiro de 2011, atento aos recorrentes pedidos para designação de Promotores de Justiça para auxiliar na execução de inquéritos civis na área de tutela do patrimônio público, AVISA aos Promotores de Justiça interessados, cujas Promotorias de Justiça possuam feitos relacionados à mencionada área de atuação (representações, procedimentos preparatórios e inquéritos civis), que manifestem, no prazo de 05 (cinco) dias úteis ,eventual interesse em receber auxílio do “PROJETO ESPECIAL – TUTELA COLETIVA”, especificando no pedido, que poderá ser feito por ofício, fax ou e-mail ([designa@mp.sp.gov.br](mailto:designa@mp.sp.gov.br)) o número total de feitos a serem submetidos ao Projeto Especial, a natureza de cada um deles e a justificativa para recebimento do auxílio. Outrossim, AVISA que serão atendidas prioritariamente as Promotorias que apresentarem maior demanda ou complexidade de feitos, em conformidade com os indicadores de atuação, do Centro de Apoio Operacional das Promotorias Cíveis e de Tutela Coletiva, do Centro de Apoio Operacional à Execução - CAEx e da Corregedoria Geral do Ministério Público. Caso persista o interesse, os pedidos anteriormente enviados deverão ser renovados. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO%20Tutela/CAOTutela\\_ProjEspeciais\\_At os/Aviso%20n%C2%BA%20281.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/CAO%20Tutela/CAOTutela_ProjEspeciais_At os/Aviso%20n%C2%BA%20281.doc)>. Acesso em: 6 nov. 2018

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. **Processo nº 0003864-98.2003.8.26.0565. Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 15 set. 1994. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/032.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/032.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. **Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo**, 28 dez. 2010. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria\\_geral/Manuais/Manual%20de%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20Funcional.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geral/Manuais/Manual%20de%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20Funcional.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Brasília: IPEA, 2011.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Percepção Social da Justiça** - Sistema de Indicadores de Percepção Social. Brasília: IPEA, 2011.

BRASIL. Procuradoria-Geral de Justiça, Corregedoria-Geral do Ministério Público. **Justificativa para o Manual De Atuação Funcional Dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo**. São Paulo: 2010. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco\\_imagens/flash/ManualAtuacao/justificativa.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/flash/ManualAtuacao/justificativa.pdf)>. Acesso em: 08 mar. 2017

CABRAL, Antonio do Passo. A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro. **Julgamentos Repetitivos**. Salvador: Juspodium, 2017.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-421, Jul. 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24110/22889>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

CONNECTAS. **Independência funcional e controle interno nas carreiras da Magistratura e do Ministério Público na capital paulista**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/independencia-funcional-e-controle-interno-nas-carreiras-da-magistratura-e-ministerio-publico-na-capital-paulista>. Acesso em: 30 nov. 2017

CONEPI DEBATE PROJETO DE REGIONALIZAÇÃO. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=10317800&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=10317800&id_grupo=118). Acesso em: 28 abr. 2018

CÔRTEZ, Lara Barbosa Quadros. **O Ministério Público e a Defesa do Direito à Educação: um estudo de caso sobre a atuação dos promotores de justiça da Grande São Paulo**. 2010. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

COSLOVSKY, Salo Vinocur. Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: The organizational basis of regulatory responsiveness. **Regulation & Governance**, v. 5, n.1, pp. 70-89, mar. 2011.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à Justiça: Promessa ou Realidade? uma Análise do Litígio Sobre Creche e Pré-Escola no Município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, v.7, n.2, pp. 38-68, mai./ago. 2016.

COSTA, Susana Henriques da. Da Jurisdição e da Ação. Arts. 16 a 20. In: BUENO, Cassio Scarpinella (org.). **Comentários ao Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2017, v. 1, p. 268-307.

COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martins. Processo coletivo e controle judicial de políticas públicas – Relatório Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo, COSTA, Susana Henriques da (coord.) O Processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 359-381

COSTA, Susana Henriques da; FRANCISCO, João Eberhardt. Uma Hipótese de Defendant Class Action no CPC? O Papel do Ministério Público na Efetivação do Contraditório nas Demandas Possessórias Propostas em Face de Pessoas Desconhecidas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 40, n. 250, p. 315-337, dez. 2015. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/98344>. Acesso em: 03 mar. 2017

CUNHA, Luciana Gross. What Kind of Judiciary Do We Want? The access to Justice in Brazil. **FGV Direito SP Research Paper Series**, São Paulo, n. 05, p 1-16, Out. 2013. Disponível em < <https://ssrn.com/abstract=2335147>>.

CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro (Orgs.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no Judiciário**: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, Luciana Gross. **Juizado Especial**: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça. São Paulo: Saraiva, 2008.

CUNHA, L.G.; RAMOS, L.O. **Índice de Confiança na Justiça Brasileira – ICJ Brasil**. Direito FGV, 2016.

DAN-COHEN, Meir. In (faint) praise of the large APs: Comments on Marc Galanter, Planet of the APs. **Buffalo Law Review**, vol. 53, p. 1427-1443, 2006.

DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto; FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Aperfeiçoamento do sistema de investidura do Procurador-Geral de Justiça: pressuposto para a afirmação do ministério Público como defensor do regime democrático. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 115-129.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no processo civil. **Revista de Processo**, vol. 237, p. 45-87, nov. 2014.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; GODINHO, Robson Renault. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no novo CPC. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 17-44.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016. v. 1

DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos. Audiência Pública: Instrumento de eficiência e de fortalecimento da legitimidade da atuação do Ministério Público In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses**. Disponível em: <<https://congressonacional2017.amm.org.br/public/arquivos/teses/65.pdf> />. Acesso em: 17 mar. 2019

DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos. A inoponibilidade da garantia da independência funcional às diretrizes do planejamento estratégico do Ministério Público In: CONGRESSO

NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses**. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/62472006-A-inoponibilidade-da-garantia-da-independencia-funcional-as-diretrizes-do-planejamento-estrategico-do-ministerio-publico.html/>>. Acesso em: 17 mar. 2019

DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos. Responsabilidade civil do Estado decorrente da não oferta de vaga no ensino obrigatório In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses**. Disponível em: <<https://congressonacional2017.ammp.org.br/public/arquivos/teses/65.pdf> />. Acesso em: 17 jan. 2019

DECISÕES. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/decisoes](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/decisoes). Acesso em: 30 abr. 2018.

DOCTRINA. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/doutrina](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/doutrina). Acesso em: 28 abr. 2018.

ENUNCIADOS. Enunciado 01. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/enunciados](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/enunciados). Acesso em: 28 abr. 2018

ENUNCIADOS. Enunciado 03. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/enunciados/Enunciado%2003.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/enunciados/Enunciado%2003.doc). Acesso em: 28 abr. 2018

EPP, Charles R. The two motifs of why the haves come out ahead and its heirs. **Law & Society Review**, vol. 33, n. 4, p.1089-1098, 1999.

FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda; SCHUARTZ, Luis Fernando; ARGUELHES, Diego Werneck. Jurisdição, Incerteza e Estado de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 243, p. 79-112, 2006.

FALCÃO, Joaquim. **Abusar do Supremo**. Jota, 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/abusar-do-supremo>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

FRANCISCO, João Eberhardt. **Filtros ao acesso individual à justiça**: estudo sobre o incidente de resolução das demandas repetitivas. 2018. 200 f. Dissertação (Doutorado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

FELSTINER, William; ABEL, Richard; SARAT, Austin. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming...**Law & Society Review**, vol. 15, n. 3/4, p. 631- 654, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981)

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Um novo modelo de gestão para o Ministério Público**: bases de uma necessária reengenharia institucional. São Paulo: Edições APMP, 2003

FALE CONOSCO. São Paulo, 2018. Disponível em:

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/fale\\_conosco/faleconosco](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/fale_conosco/faleconosco). Acesso em: 30 out. 2018

FINALIDADES E OBJETIVOS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGICOS. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/Planejamento\\_Estrategico/MapaEstrat%C3%A9gico-final\\_1.png](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Planejamento_Estrategico/MapaEstrat%C3%A9gico-final_1.png). Acesso em: 28 jun. 2018

GABBAY, Daniela Monteiro; SILVA, Paulo Eduardo Alves da; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. Why the 'Haves' Come Out Ahead in Brazil? Revisiting Speculations Concerning Repeat Players and One-Shooters in the Brazilian Litigation Setting, **FGV Direito SP Research Paper Series**, São Paulo, n. 141, Jan. 2016. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2716242](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2716242)>. Acesso em: 7 set. 2016

GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; COSTA, Susana Henriques da. Are the Haves Getting Even More Ahead Than Ever? Reflections on the Political Choices Concerning Access to Justice in Brazil in the Search of a New Agenda, **FGV Direito SP Research Paper Series**, São Paulo, n. 158, Jul. 2017. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2998779](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2998779)>. Acesso em: 7 set. 2017

GABBAY, Daniela Monteiro. Litigância repetitiva e acesso à justiça no Brasil: uma nova agenda de pesquisa In: FERRAZ, Leslie Shérída (coord.) **Repensando o acesso à Justiça: estudos internacionais**. Aracaju: Evocati, 2016. v. 1: As ondas de Cappelletti no século XXI, p. 86-107.

GAEMA. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_urbanismo\\_e\\_meio\\_ambiente/rede\\_gaema](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_urbanismo_e_meio_ambiente/rede_gaema)>. Acesso em: 20 fev. 2019.

GALANTER, Marc. Planet of the APs: Reflections on the Scale of Law and its Users. **Buffalo Law Review**, vol. 53, n. 5, pp. 1369-1417, Special Edition 2006.

GALANTER, Marc. Why the “Haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law and Society Review**, v. 9, n. 1, p. 95-160, 1974.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. Tradução: João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015.

GRUPO DE ATUAÇÃO ESPECIAL DE EDUCAÇÃO – GEDUC. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/GEDUC/PROGRAMA%20DE%20ATUAÇÃO%20GEDUC%202018%202020.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

GODINHO, Robson Renault. O Ministério Público no novo Código de Processo Civil: alguns tópicos. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 63-102

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

GROSSMAN, Joel B.; Kritzer Herbert M.; MACAULAY, Stewart. Do the “Haves” still come out ahead? **Law & Society Review**, vol. 33, n. 4, p. 803-810, 1999.

JATAHY, Carlos Roberto da Castro. 20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 39-53

JUNQUEIRA, Eliane. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 389-402, dez.1996.

JURISPRUDÊNCIA. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_diffusos\\_coletivos/jurisprudencia](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_diffusos_coletivos/jurisprudencia).. Acesso em: 28 abr. 2018.

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

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <<http://www.ucamcesecec.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>> . Acesso em: 09 fev. 2017.

LEMPERT, Richard. A classic at 25: reflections on Galanter’s Haves article and work it has inspired. **Law & Society Review**, vol. 33, n. 4, pp. 1099-1112, 1999.

LUPION, Bruno. **O que o Ministério Público deve fazer e o que os seus integrantes acham mais importante fazer**. Nexo Jornal [online]. Dez. 2016. Último acesso: 7.3.2017.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. O Ministério Público 500 anos depois do descobrimento. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 6, n. 1, p. 324-335, 2000

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (org.) **Uma introdução ao estudo da justiça**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 103-114.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Vinculatividade dos Planos de Atuação do Ministério Público. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 130-138.

MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público: organização, representações e trajetórias**. Curitiba, Juruá Editora, 2007.

MALOTE. São Paulo, 2018. Disponível em: <  
<http://www.tjsp.jus.br/Download/PrimeiraInstancia/ListaFrequenciaMalotes.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas**: decisão de questão idêntica x precedente, São Paulo, RT, 2016a.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes Obrigatórios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016b

MATOS, Thyego de Oliveira. Ministério Público resolutivo, negociação e mediação: apontamentos sobre a efetividade da atuação ministerial a partir de seu novo perfil constitucional In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses**. Disponível em: <  
<https://congressonacional2017.amp.org.br/public/arquivos/teses/70.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2019

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios Institucionais do Ministério Público brasileiro. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731, p. 9, jan./2013 – abr/2013 (com atualizações em ago. 2013). Disponível em: <  
<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>> . Acesso em: 11 abr. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A atuação do Ministério Público na segunda instância. **Revista Plural**, Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, ano 14, n. 41-42, jan.-jun. 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na transição democrática In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016. p. 187-210

MENKEL-MEADOW, Carrie. Do the Haves Come out ahead in alternative judicial systems? Repeat players in ADR. **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, Georgetown, vol. 15, n. 19, pp. 19-61, 1999.

NIELSEN, Laura Beth. The need for multi--method approachs in empirical legal research. In: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. **The Oxford handbook of empirical legal research**. Oxford: Oxford University, 2012, p. 951/961 e 970/972.

NOGUEIRA, Alécio Silveira. O Ministério Público como órgão agente e o novo CPC. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 353-400.

NORMAS PROCEDIMENTAIS. Manual de orientação sobre os possíveis trâmites dos procedimentos na área de interesses difusos e coletivos São Paulo, 2018. Disponível em: <  
[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha\\_Eletronica/NormasProcedimentais/Cartilha%20-%20Fluxo%20procedimentos%20difusos%20%20CSMP%20e%20CAO%20CÍVEL.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/NormasProcedimentais/Cartilha%20-%20Fluxo%20procedimentos%20difusos%20%20CSMP%20e%20CAO%20CÍVEL.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

NOTA TÉCNICA LEGISLAÇÃO FEDERAL ANTITABAGISMO. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob\\_page.show?\\_docname=2557757.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2557757.PDF)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

NOTÍCIAS. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/Noticias](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/Noticias). Acesso em: 28 abr. 2018.

NOTÍCIAS. Programa em rede social do MPSP leva prêmio do Conselho Nacional em 2018 São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=19257179&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=19257179&id_grupo=118). Acesso em: 30 out. 2018.

OUVIDORIA. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria>>. Acesso em: 28 abr. 2018

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. O Ministério Público e o papel de fiscal da ordem jurídica no CPC/2015. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 121-139.

PARECERES. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/pareceres](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/pareceres)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/Planejamento\\_Estrategico](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Planejamento_Estrategico). Acesso em: 28 abr. 2018.

PROGRAMA DE CIDADANIA FLORESTAL. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/projeto\\_florestar/Florestar/Programa\\_Cidadania\\_Florestal](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/projeto_florestar/Florestar/Programa_Cidadania_Florestal)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

PROTOCOLO DE AÇÃO INTEGRADA. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria/PROTOCOLO%20DE%20COOPERATIVA%20C3%87%C3%83O\\_1.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria/PROTOCOLO%20DE%20COOPERATIVA%20C3%87%C3%83O_1.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2018.

REGIÕES ADMINISTRATIVAS JUDICIÁRIAS. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Download/Imagens/MapaImpressaoComarca.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018

RELAÇÃO DAS CIRCUNSCRIÇÕES. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Promotorias\\_de\\_Justica/regioes\\_adm/com\\_relaao\\_circunscricoes](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Promotorias_de_Justica/regioes_adm/com_relaao_circunscricoes)>. Acesso em: 28 abr. 2018.

RELAÇÃO DAS COMARCAS E MUNICÍPIOS. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/relatorios](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/relatorios)>. Acesso em: 28 abr. 2018

RELATÓRIOS. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Promotorias\\_de\\_Justica/regioes\\_adm/com\\_relacao\\_comarcas\\_municipios](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Promotorias_de_Justica/regioes_adm/com_relacao_comarcas_municipios)>. Acesso em: 28 abr. 2018

RELATÓRIO DO 2º TRIMESTRE DE 2018 São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria/RELATÓRIO%20-%2002-2018.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018

ROTEIRO PARA A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DE ESCUTAS SOCIAIS São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2018

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes, VILAROUCA, Márcia Grijó. Quando devo fazer pesquisas por meio de entrevistas e como fazer. In: QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (Coord.). **Metodologia jurídica: um roteiro prático para trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Saraiva, 2012.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013

ROSEVALD, Nelson. O Ministério Público e a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais sociais. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSEVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 125-160

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, pp. 79-101, 2004.

SADEK, Maria Tereza. Acesso à Justiça: visão da sociedade. **Justitia**, São Paulo, vol. 65, n. 198, p. 271-279, jan/jun. 2008.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e ministério público. In: SADEK, Maria Teresa (org.) **Justiça e cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. p. 3-22

SALLES, Carlos Alberto de. **Execução judicial em matéria ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) **Ministério Público II - Democracia**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 13-43.

SALLES, Carlos Alberto de. Legitimidade para agir: desenho processual da atuação do Ministério Público. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997, p. 228-268

SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Processo Civil e interesse público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa, **Para uma revolução democrática da justiça**. Coimbra: Almedina, 2015.

SANTOS, Élide de Oliveira Lauris dos. **Acesso para quem precisa, justiça para quem luta, direito para quem conhece**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2013.

SAMPAIO, Marianna. **O Ministério Público do Estado de São Paulo e o seu Plano Geral de atuação**. 2017. 198 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2017.

SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público. **Diário Oficial**: Executivo, São Paulo, 27 nov. 1993, p. 1.

SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 1.127, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a criação da Ouvidoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, prevista no § 5.º do Artigo 130-A da Constituição da República, dá providências correlatas. **Diário Oficial**: Executivo, São Paulo, 30 nov. 2010, p. 1.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017.

SILVA, Dicken William Lemes. Litígio estratégico de interesse público e Ministério Público: reflexões sobre a natureza instrumental da independência funcional. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, n. 7, p. 73-108, 2013.

SILVA, Dicken William Lemes. Litígio estratégico de interesse público e Ministério Público: reflexões sobre a natureza instrumental da independência funcional. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, Brasília, n. 7, p. 73-108, 2013.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE POLÍTICAS CRIMINAIS E INSTITUCIONAIS. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria\\_interesses\\_difusos\\_coletivos/pareceres](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/procuradoria_interesses_difusos_coletivos/pareceres). Acesso em: 10 mar. 2019

SÚMULAS. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho\\_superior/sumulas](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas)>. Acesso em: 28 abr. 2018

SÚMULAS CNMP. Súmula nº 9, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a obrigação do Ministério Público em prestar informações que lhe forem solicitadas diretamente pelo cidadão. São Paulo, 2018. Disponível em:

<[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/Sumulas/S%C3%BAmula-9.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/Sumulas/S%C3%BAmula-9.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2018

TAYLOR-THOMPSON, Kim. Individual Actor v. Institutional Player: Alternating Visions of the Public Defender. *The Georgetown Law Journal*, vol. 84, pp.2419-2471,1995-1996.

VALVERDE, Mariana. What counts as theory, today? A pos-philosophical framework for socio-legal empirical research. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, Rio de Janeiro, vol. 3, n. 1, pp. 172-181, jan. 2016.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. Código de Processo Civil 2015: Ruptura do Paradoxo entre o Ministério Público da Legalidade e o Ministério Público Constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 45-62

ZANETI JÚNIOR, Hermes. O Ministério Público e as normas fundamentais do Direito Processual Civil brasileiro. In: COSTA, Susana Henriques da; GODINHO, Robson Renault (Coord.). **Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2017, p. 401-471

ZENKER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade: revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016. p. 161-186

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

## ANEXOS

## ANEXO I: DADOS NORMATIVOS E ESTRUTURAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO

Tabela 1.1

<p><b>Ouvidoria:</b> funciona como um canal permanente pelo qual diversas questões podem ser levadas ao Ministério Público, incluindo aquelas que são dotadas de viés coletivo, bem como as medidas de acompanhamento, análise e melhoria das atividades desenvolvidas pelo Parquet. Tal meio também marca a preocupação institucional com a forma pela qual a sua imagem é refletida na sociedade, bem assim com o arquivamento e controle das informações e questões a ele levadas.</p>	
Principais dados afeitos à regulamentação ou uso da via	Descrição
<b>Estudo do CESEC<sup>6</sup></b>	O estudo do CESEC revelou que os problemas a serem tratados pelo Ministério Público, a manutenção do contato com os cidadãos, a coleta de reclamações e sugestões sobre o trabalho são realizados, <u>por todos os entes federativos</u> , por meio da Ouvidoria (seja via telefone, e-mail, atendimento presencial, formulários para preenchimento online) <sup>7</sup> .
<b>Artigo 130-A da Constituição Federal<sup>8</sup></b>	Previsão constitucional da existência das Ouvidorias.
<b>Recomendações 03/2007<sup>9</sup> e 64/2010 CNMP<sup>10</sup></b>	Recomendou aos Ministérios Públicos dos Estados “que providenciem as medidas necessárias para a apresentação de projetos de lei visando à criação de ouvidorias para recebimento de reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público como também contra seus serviços auxiliares, respeitando assim o que determina o art. 130, §5o, da CF”. A criação de ouvidorias pelos Ministérios Públicos também foi objeto de determinação, por meio da Resolução 64/2010 CNMP, para que fossem

<sup>6</sup> LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: Guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <<http://www.ucamcesec.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira/>>. Acesso em: 09 fev. 2017

<sup>7</sup> Ibid., p. 28.

<sup>8</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

<sup>9</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 03/07. Dispõe sobre a criação de ouvidorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados por meio de apresentação do devido projeto de lei de acordo com o que estabelece o art. 130-A, §5º da CF, incluído pela Emenda Constitucional 45/2004. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 mar. 2007. Disponível em: <[http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Recomendacoes/rec\\_cnmp\\_03\\_2007-03-05.pdf](http://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Normas/Recomendacoes/rec_cnmp_03_2007-03-05.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2018

<sup>10</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 64/10. Determina a implantação das Ouvidorias no Ministério Público dos Estados, da União e no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 1º dez. 2010. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-064.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2018

	<p>implementadas por meio das respectivas apresentações de projetos de lei, “considerando as informações levantadas sobre a inexistência de Ouvidorias no âmbito de algumas unidades ministeriais e a necessidade da criação desse mecanismo de comunicação entre os cidadãos e os órgãos do Ministério Público, em conformidade com o que dispõe o artigo 37, § 3o da CR; Considerando a necessidade de integração das Ouvidorias Ministeriais para troca de informações necessárias ao atendimento das demandas dos usuários e ao aperfeiçoamento dos serviços prestados pelo Ministério Público”. Na aludida norma, as ouvidorias foram reputadas como “canal direto e desburocratizado estabelecido entre os cidadãos e a instituição, com o objetivo de manter e aprimorar o padrão de excelência nos serviços e atividades realizadas pelo Ministério Público” e competentes para “receber reclamações, críticas, comentários, elogios, pedidos de providências, sugestões e quaisquer outros expedientes que lhes sejam encaminhados, exclusivamente acerca dos serviços e das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público”.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Manual de Atendimento à Sociedade<sup>11</sup>, elaborado pelo CNMP</b></p>	<p>Indica os canais de atendimento mais corriqueiros das Ouvidorias, como sendo o atendimento presencial, telefônico, por formulário eletrônico, via postal e correio eletrônico. A norma também dispõe os Atos Normativos relacionados com a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (Resolução CNMP 89/2012<sup>12</sup>), das Ouvidorias pelo CNMP (Resolução 95/2013<sup>13</sup>), a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição (Resolução CNMP 118/2014<sup>14</sup>), além de apresentar o mapa estratégico do Ministério Público Brasileiro. Há, ainda, o destaque da importância da Ouvidoria pública<sup>15</sup>, através das seguintes competências<sup>16</sup>: “A Ouvidoria contribui</p>

<sup>11</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de atendimento à sociedade**. Brasília: CNMP, 2017.

<sup>12</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 89/12. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 ago. 2012. Seção 1. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_n%C2%BA\\_89\\_Alt%20erada\\_pela\\_Res.\\_100.2013\\_e\\_115.2014.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_89_Alt%20erada_pela_Res._100.2013_e_115.2014.pdf). Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>13</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 95/13. Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 22 maio 2013. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0951.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>14</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 118/14. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 1º dez. 2014. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>15</sup> “A Ouvidoria Pública auxilia a sociedade em suas relações com o Estado. Ela garante que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem a melhora dos serviços públicos prestados e, conseqüentemente, a satisfação das pessoas. As Ouvidorias são instrumentos típicos da democracia. O desempenho de sua competência deve ser pautado nos princípios básicos como transparência, imparcialidade, senso crítico e defesa dos direitos da sociedade perante a instituição, respeitando sempre as normas e os regulamentos regentes”.

<sup>16</sup> Além disso, o Manual aponta o atendimento como a “atividade primária de toda Ouvidoria”, estabelecendo que deve ser realizado de forma humanizada (com atenção, empatia, bom conhecimento da unidade em que trabalha, cortesia, flexibilidade, prontidão, qualidade, respeito, compreensão, polidez, entre outros), elencando

	<p>significativamente para a reputação social que o Ministério Público tem perante a sociedade. Ela se fundamenta na construção de espaços plurais, abertos à afirmação e à negociação das demandas. É a unidade que possui o contato legítimo, direto e diferenciado com o público, possibilitando o relacionamento desburocratizado e facilitado. É a porta de entrada para reclamações, representações, críticas, pedidos de informação, sugestões e elogios de toda a sociedade<sup>17</sup>. As Ouvidorias têm por objetivos a resolução das demandas sociais e a qualificação do serviço do MP, atuando de forma isenta e independente. Elas acolhem as manifestações não resolvidas por outras unidades do MP e atuam na busca de uma solução satisfatória. Portanto, para que elas alcancem os resultados almejados na qualidade dos atendimentos prestados à sociedade, é fundamental que tenham autonomia e legitimidade para atuar perante a sociedade e as demais unidades que compõem o MP<sup>18</sup>”.</p>
<p><b>Resolução 95/2013 CNMP<sup>19</sup></b></p>	<p>Determina a realização de relatório semestral pelas ouvidorias do Ministério Público, a ser enviado à Ouvidoria Nacional, contendo as informações como estatísticas, histórico dos pedidos de informação, entre outros<sup>20</sup>. A norma também estabelece o envio de um relatório estatístico, com a periodicidade trimestral, de acordo com (i) o número de manifestações recebidas, entre elas reclamações, críticas, sugestões, elogios e pedidos de informação e (ii) os assuntos tratados, a exemplo de acessibilidade, crimes, educação, etc. O sítio eletrônico do Ministério Público de São Paulo disponibiliza os referidos relatórios<sup>21</sup>. A título exemplificativo, o Relatório do segundo trimestre de 2018 aponta, resumidamente, que: “Conforme dados extraídos do módulo da Ouvidoria no SIS – MP Integrado, foram recepcionadas pela Ouvidoria 3.561 (três mil, quinhentos e sessenta e um) manifestações, sendo que 3.257 (três mil,</p>

as formas pelas quais os membros da Ouvidoria podem se comunicar bem em público (a exemplo do uso do feedback) e como superar desafios no atendimento (como de “pessoas difíceis ou nervosas”).

<sup>17</sup> BRASIL, 2017, p. 10.

<sup>18</sup> Ibid., p. 13.

<sup>19</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 95/13. Dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 22 maio 2013. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0951.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>20</sup> 1. Breve histórico do relatório estatístico; 2. Breve histórico dos pedidos de informação, contendo: I. indicação das negativas aos pedidos de informação, se houver, encaminhando seus respectivos atos decisórios que denegaram o acesso; e II. indicação do descumprimento do prazo para prestação das informações, se houver, pelas unidades e pelos membros do respectivo Ministério Público com sua motivação. 3. Principais atividades desenvolvidas pela ouvidoria, tais como: eventos, projetos, campanhas, parcerias, convênios, dentre outras. 4. Principais atividades desenvolvidas pelo ouvidor, tais como: participação em eventos, término de mandato, posse de novo ouvidor, dentre outras.

<sup>21</sup> OUVIDORIA. São Paulo, 2018. Disponível em: <<sup>21</sup> <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria> >. Acesso em: 28 abr. 2018

	<p>duzentos e cinquenta e sete) manifestações foram cadastradas no SIS – MP Integrado e outras 304 (trezentos e quatro) manifestações foram anexadas as fichas de atendimento já existentes. Procuraram a Ouvidoria, quer pessoalmente quer por telefone, sendo orientadas a respeito de suas preocupações, 708 (setecentos e oito) pessoas, sendo 624 (seiscentos e vinte e quatro) atendimentos por telefone e 84 (oitenta e quatro) pessoalmente. As demais manifestações estão assim distribuídas: 2.798 (dois mil, setecentos e noventa e oito) mensagens por meio eletrônico e 55 (cinquenta e cinco) por carta. Anote-se que 130 (cento e trinta) manifestações foram feitas de forma anônima. Por ordem decrescente, por temas, as maiores demandas dirigidas à Ouvidoria foram: I – questões relativas ao patrimônio público – 520; II– questões relativas à saúde pública –153; III – questões relativas ao meio ambiente – 131; IV – questões relativas às relações de consumo – 124; V – questões relativas à habitação e urbanismo – 84; VI – questões relativas à educação – 32”<sup>22</sup>.</p>
<p><b>Lei Complementar nº 1.127/10</b><sup>23</sup></p>	<p>Institui a Ouvidoria no âmbito do Ministério Público de São Paulo, tendo por objetivo <i>“fortalecer a cidadania e elevar, continuamente, os padrões de transparência, presteza e segurança das atividades desenvolvidas pela instituição”</i>. Entre as atribuições da Ouvidoria<sup>24</sup>, destacam-se aquelas afeitas ao recebimento, exame e encaminhamento de reclamações, denúncias, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informação e sugestões, de qualquer interessado, sobre as atividades desenvolvidas pelo Ministério Público, além da solicitação aos órgãos competentes de informações e esclarecimentos sobre os atos praticados na instituição, com o encaminhamento das reclamações e denúncias ao Procurador-Geral de Justiça, ao Corregedor-Geral do Ministério Público ou a representação ao Conselho Nacional do Ministério Público.</p> <p>São previstas, ainda, medidas relacionadas com a consolidação e transmissão internas do quanto recebido pela Ouvidoria, que deve dar conhecimento aos órgãos da administração superior ou ao CNMP quando solicitado, das reclamações e denúncias recebidas, bem como elaborar e encaminhar a eles relatório trimestral consolidado com as aludidas informações e respectivos encaminhamentos, propondo, por fim, as providências <i>“que julgar pertinentes e necessárias ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelo Ministério</i></p>

<sup>22</sup> RELATÓRIO DO 2º TRIMESTRE DE 2.018 São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria/RELATÓRIO%20-%202002-2018.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>23</sup> SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 1.127, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a criação da Ouvidoria do Ministério Público do Estado de São Paulo, prevista no § 5.º do Artigo 130-A da Constituição da República, dá providências correlatas. **Diário Oficial**: Executivo, São Paulo, 30 nov. 2010, p. 1.

<sup>24</sup> O Ouvidor, ao qual é assegurada ampla independência funcional é Procurador eleito pelo Colégio de Procuradores de Justiça, por voto obrigatório e secreto, para mandato por dois anos, permitida a recondução.

	<i>Público, visando ao adequado atendimento à sociedade e à otimização da imagem institucional”</i> (art. 2º). Soma-se a isso, a possibilidade de encaminhamento da aludida informação a outros órgãos públicos, para conhecimento e adoção das providências cabíveis. A Lei destaca, por fim, que a Ouvidoria não dispõe de poderes correccionais e não interfere ou substitui as atribuições da Corregedoria-Geral do Ministério Público.
<b>Protocolo de Ação Integrada celebrado entre a Corregedoria Geral e a Ouvidoria do Ministério Público de São Paulo</b>	Tendo por objetivo “promover a efetiva integração entre os órgãos envolvidos, aperfeiçoando os mecanismos de atuação conjunta e de comunicação”, por meio da promoção de seminários, encontros e audiências públicas, voltados a divulgar e aprimorar a qualidade dos serviços do Parquet <sup>25</sup> .
<b>Ato Normativo 681/2011-PGJ-CPJ<sup>26</sup></b>	Indica a sua localização em unidades físicas próprias no edifício-sede do Ministério Público, cominando ao Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação o desenvolvimento e a implantação de sistema para a execução das suas atribuições, a ser aprovado pelo Ouvidor, e determinando o desenvolvimento de “ <i>programa de comunicação sistemática à sociedade de seu papel institucional</i> ”, em acordo com o previsto na Lei Complementar nº 1.127/10 do Estado de São Paulo.
<b>Sítio eletrônico do Ministério Público de São Paulo</b>	Indica a possibilidade de ser mantido contato com a Ouvidoria pela internet, por meio do envio de formulário eletrônico, e-mail, telefone, carta ou pessoalmente, destacando a necessidade que se apresente manifestações de “forma consciente e responsável” e que se “evite enviar a mais de um órgão do Ministério Público ou a outras pessoas, com cópia para a Ouvidoria, para evitar duplicidade de procedimentos” <sup>27</sup> .
<b>Entrevistas</b>	A extensa regulamentação e o volume de questões que seriam levadas ao Ministério Público por meio das Ouvidorias, contudo, não foram refletidos com igual proporção nas falas

<sup>25</sup> O Protocolo coloca para a Corregedoria Geral o papel de encaminhamento de reclamações à Ouvidora que não tratem de falta funcional dos membros, de permissão, quando oportuno, da participação da Ouvidoria nas reuniões do período de estágio probatório, bem como de atendimento a determinadas solicitações da Ouvidoria. Providências similares incumbem à Ouvidoria, a exemplo do envio, à Corregedoria, de manifestações com conteúdo disciplinar, do envio de informações sobre a deficiência na execução de atividades dos demais órgãos da administração e auxiliares, bem como de “relatórios analíticos da atuação do Ministério Público, com o objetivo de aprimoramento do serviço prestado à sociedade”, entre outros. (PROCOLO DE AÇÃO INTEGRADA. São Paulo, 2018. Disponível em: < [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria/PROCOLO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O\\_1.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria/PROCOLO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O_1.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2018.).

<sup>26</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 681/2011-PGJ-CPJ. Regulamenta a estrutura administrativa e funcional da Ouvidoria do Ministério Público. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 4 fev. 2011. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/681.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/681.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>27</sup> OUVIDORIA. São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Ouvidoria>>. Acesso em: 28 abr. 2018

	dos Entrevistados pela pesquisa. Apenas 2 (07 03) dos 18 Entrevistados fizeram menção expressa a esse canal como sendo um dos utilizados com mais frequência para que as questões coletivas cheguem ao conhecimento do Parquet.
--	---

Tabela 1.2

<b>Mídia: Imprensa, rádio, telefone, televisão e internet:</b> a Imprensa pode ensejar uma atuação mais ativa do Promotor de Justiça que, ao tomar conhecimento de determinada situação coletiva, dá início a investigações ou providências necessárias ao seu equacionamento. Os demais meios viabilizam o contato da sociedade com o Parquet, com a conseqüente possibilidade de que tome ciência de interesses coletivos que merecem tutela.	
<b>Principais dados afeitos à regulamentação ou uso da via</b>	<b>Descrição</b>
<b>Estudo do CESEC</b>	De acordo com a pesquisa do CESEC, algumas unidades do Ministério Público dos estados informariam também a existência de canais ou programas na <b>rádio e/ou televisão</b> , por meio dos quais denúncias e demandas poderiam ser encaminhadas ao Ministério Público, sendo que “ <i>dez estados dispõem de linha telefônica gratuita e seis oferecem formulários para manifestações sobre áreas específicas de atuação</i> ” <sup>28</sup> . Não houve identificação específica desses canais no sítio eletrônico do Ministério Público de São Paulo.  Com relação às redes sociais, o CESEC destacou as notas baixas atribuídas pelos entrevistados dos diferentes Ministérios Públicos Estaduais, a despeito de 20 dos 27 estados contemplarem em seus sites links para acesso ao Twitter e/ou Facebook <sup>29</sup> .
<b>Sítio eletrônico do Ministério Público de São Paulo</b>	A pesquisa identificou, na página “ <b>fale conosco</b> ”, links de acesso às informações da Ouvidoria (indicadas acima), ao resumo das áreas de atuação do Parquet (patrimônio público, consumidor, criminal, direitos humanos, infância e juventude, urbanismo e meio ambiente), à Corregedoria, aos <b>endereços e telefones</b> do MP, ao Núcleo de Comunicação Social ( <b>Imprensa</b> ), e a Grupos de Atuação Especial <sup>30</sup> .
<b>Programa “Fala, MP”</b>	Para o Ministério Público de São Paulo, as <b>mídias sociais</b> servem como uma forma de sua interação com a sociedade, que pode servir como canal para que as questões coletivas cheguem

<sup>28</sup> LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 28.

<sup>29</sup> Ibid., p. 28.

<sup>30</sup> **FALE CONOSCO**. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/fale\\_conosco/faleconosco](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/fale_conosco/faleconosco). Acesso em: 30 out. 2018.

	<p>à Instituição. Um exemplo é o programa “Fala MP”, “programa que abre espaço para que a sociedade interaja com membros do Ministério Público de São Paulo por meio de entrevistas veiculadas ao vivo na página da instituição no Facebook”.</p> <p>O MPSP esclarece que “para participar do <b>"Fala, MP"</b>, o internauta deve entrar na página do MPSP no Facebook sempre na primeira terça-feira de cada mês, às 18 horas, para acompanhar a live e enviar perguntas e comentários. Aqueles usuários que curtem a página recebem uma notificação toda vez que a transmissão estiver prestes a começar<sup>31</sup>”. Referido prêmio foi desenvolvido para dar visibilidade aos projetos do Ministério Público que ganharam destaque na concretização e no alinhamento com o Planejamento Estratégico Nacional<sup>32</sup>, tendo sido vencedor do prêmio CNMP 2018, na categoria de comunicação e relacionamento.</p>
<p><b>Cátia Silva</b></p>	<p>De acordo com Cátia Silva, enquanto nas Comarcas do interior de São Paulo o contato mais próximo e frequente com a realidade social, assim como a própria conformação de menor tamanho da cidade tende a fazer com que os conflitos cheguem mais facilmente e rapidamente ao gabinete do Promotor de Justiça, na <b>capital</b> as denúncias e fatos tendem a chegar ao gabinete também por outras vias, tais como “<i>imprensa, partidos políticos, vereadores, deputados e organizações não-governamentais</i>”, consignando ainda que: “Além disso, muitas promotorias e órgãos administrativos do Ministério Público, voltados a uma única área de atuação, costumam acompanhar a legislação e os fatos que ocorrem nas circunscrições de sua alçada. Promotorias e centros de apoio, por exemplo, costumam estabelecer um contato contínuo com órgãos públicos, conselhos municipais, organizações não-governamentais, comissões legislativas e instituições ligadas à sua área de especialização”<sup>33</sup></p>
<p><b>Entrevistas</b></p>	<p>A “internet” e os e-mails, como vias para o envio de representações, foram indicados por alguns Entrevistados, conforme será visto abaixo. Já o Entrevistado 07 indicou o “disque 100” como meio para tanto. Diversos Entrevistados indicaram a leitura de notícia de jornal ou de veículo de comunicação pela internet como vias de acesso das questões</p>

<sup>31</sup> NOTÍCIAS. Programa em rede social do MPSP leva prêmio do Conselho Nacional em 2018 São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=19257179&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=19257179&id_grupo=118). Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>32</sup> NOTÍCIAS. Programa em rede social do MPSP leva prêmio do Conselho Nacional em 2018 São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id\\_noticia=19257179&id\\_grupo=118](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=19257179&id_grupo=118). Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>33</sup> SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092001000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100007)>. Último acesso: 10 mar. 2017, p. 132.

	coletivas ao Ministério Público. Assim foram: 05, 02, 01, 08, 12, 14. O Entrevistado 11 considera especialmente relevante para grandes centros. Para o Entrevistado 10: “muitas informações chegam através de notícias de jornal” <sup>34</sup> .
--	---

Tabela 1.3

<b>Atendimento ao Público:</b> indicado como um dos principais canais por meio do qual as questões coletivas são levadas ao Ministério Público, podendo ensejar a sua atuação a partir da identificação de conflitos coletivos nas falas e informações do público que o contata.	
<b>Principais dados afeitos à regulamentação ou uso da via</b>	<b>Descrição</b>
<b>Estudo do CESEC</b>	A pesquisa do CESEC identificou que a maioria das unidades estaduais do Ministério Público divulga os honorários e locais para plantão do referido <b>atendimento</b> <sup>35</sup> , tendo as entrevistas realizadas naquela pesquisa indicado que para a área de defesa de direitos transindividuais: “o <b>atendimento ao público</b> ou mediado por organizações da sociedade civil seria de longe o canal mais importante de contato com a população e de conhecimento de demandas e denúncias relativas a esses direitos. Outros meios, como centros de apoio e ouvidoria do MP, Disque-Denúncia e grande mídia, também são considerados relevantes, porém menos efetivos ou menos utilizados para o trabalho na área <sup>36</sup> ”.
<b>Resolução 88/12 do CNMP</b> <sup>37</sup>	Trata do diálogo entre o Ministério Público e a sociedade, aponta que o “ <i>atendimento ao público tende a reforçar a observância dos princípios da publicidade e da eficiência no âmbito do Ministério Público</i> ”, proporcionando transparência na sua atuação. Assim, de acordo com a referida norma, deve o membro da Instituição prestar atendimento ao público, sempre que solicitado, nos dias e horários adequados, para que avalie as demandas a ele dirigidas. A norma ainda ressalta que tal atendimento abrange o advogado ou terceiros interessados,

<sup>34</sup> 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.)

<sup>35</sup> LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 28.

<sup>36</sup> Ibid., p. 50.

<sup>37</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 88/12. Dispõe sobre o atendimento ao público e aos advogados por parte dos membros do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 ago. 2012. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-088.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017

	independentemente de horário previamente marcado, sem prejuízo de, em prol da eficiência, também designar determinados dias da semana para o atendimento ao público.
<b>Pesquisa desenvolvida por Cátia Silva</b>	De acordo com a pesquisadora Cátia Silva, o <b>atendimento ao público</b> consiste em tradicional atribuição dos membros do Ministério Público de São Paulo, <i>“por meio do qual os promotores orientam, informam, fazem encaminhamentos, recebem denúncias e reclamações”</i> <sup>38</sup> .
<b>Manual de Atuação Funcional do MPSP</b> <sup>39</sup>	Estabelece o <b>atendimento ao público</b> como dever funcional dos seus membros, a ser exercido a qualquer momento, havendo urgência, ou segundo a demanda, em dias e horários designados para tanto. Enquanto os “necessitados financeiramente” devem ser encaminhados às entidades de sua defesa <sup>40</sup> , ou o ajuizamento de ação nas hipóteses em que possuir legitimidade, o Manual recomenda qual a postura a ser adotada para os casos de conciliação atendidos pelo Ministério Público – amigável, imparcial, sem envolvimento com o fato narrado -, aponta os expedientes que podem ser adotados pelo membro (como a possibilidade de expedição de notificações) e regula o seu procedimento. O Manual ainda indica que o atendimento ao público poderá ser uma das vias pelas quais conflitos envolvendo interesses sociais chegam ao Ministério Público de São Paulo, ao consignar o dever de o membro que prestou atendimento encaminhar a denúncia recebida envolvendo lesão a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos àquele <i>“com atribuições para as medidas cabíveis”</i> .
<b>LCE 93/74 art. 169, XV, e artigo 43 lei 8625/93, além do Ato Normativo nº 619/2009-PGJ-CPJ-CGMP</b> <sup>41</sup>	Anota que o atendimento teria sido estabelecido em virtude da atribuição do Ministério Público de São Paulo de <i>“receber representação ou petição de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal e na Constituição Estadual e dar a devida resposta no prazo improrrogável de 30 (trinta dias) (art. 103, §2º, LOEMP)”</i> . Reforça-se a possibilidade de identificação, <u>a partir do atendimento individual</u> , de elementos que sugiram a lesão dos interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos, oportunidade em que <i>“deverá ser promovido o arquivamento</i>

<sup>38</sup> SILVA, 2001, p. 131.

<sup>39</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 675/2010-PGJ-CGMP. Aprova o "Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo". **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 28 dez. 2010. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/675.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/675.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>40</sup> O Manual destaca a triagem de casos de atuação do Ministério Público nessa esfera: destacando ser apenas possível a sua atuação subsidiária com o estabelecimento de ação conjunta com a defensoria ou setor de assistência para a “solução de problemas dessa área”.

<sup>41</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 619/2009-PGJ-CPJ-CGMP. Disciplina o atendimento ao público e o procedimento administrativo de apuração a lesão ou ameaça de lesão a direito individual e dá outras providências. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 3 dez. 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/619compilado.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/619compilado.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

	<i>sumário do procedimento administrativo, e, instaurado o inquérito civil na forma do Ato nº 484-CPJ/2006, ou eventual ação civil pública, se o caso assim já o permitir” (art. 20).</i>
<b>Ato Normativo nº 429/2005-PGJ<sup>42</sup></b>	Trata de questões procedimentais do atendimento dos Promotores paulistas, a exemplo do dever de observância da ordem de chegada para o atendimento ao público e a competência das unidades administrativas para elaborar a escala de atendimento ao público na última semana do mês (art. 35).
<b>Entrevistas</b>	Os Entrevistados pela pesquisa também apontaram o atendimento ao público como canal de acesso das questões coletivas ao Ministério Público. O Entrevistado 01 reputa a via como “importantíssima”, tanto na capital quanto no interior do Estado, descrevendo o procedimento da seguinte forma: “ <i>Importantíssima. Aqui, no interior também, se faz uma escala de atendimento ao público. Qualquer coisa que se apareça naquele dia, aquele promotor que vai sentar com o público e conversar. Não necessariamente aquele Promotor que vai atuar. Se a pessoa não tem como escrever, você põe por termos e você distribui e vê com quem cai. Se é no interior, às vezes você direciona “olha e é Consumidor, sei lá” agora aqui na capital é a mesma coisa, nós temos uma escala de plantão, cada uma passa das 13h às 19h aguardando algum consumidor reclamar, vir aqui no balcão reclamar, mas hoje a maioria é pela internet</i> ” <sup>43</sup> . O Entrevistado 12 <sup>44</sup> , por sua vez, manifestou a percepção de que as questões chegam mais por atendimento ao público no interior do que na capital e aponta que essa via de acesso, reputada como uma atuação importante do Parquet, deveria ser aprimorada, especialmente em razão do potencial de que se extraia uma questão mais ampla e socialmente relevante de uma matéria aparentemente individual. A relevância do atendimento ao público, especialmente no interior, também foi destacada pelo Entrevistado 14 <sup>45</sup> , dizendo que se trata do cumprimento de uma obrigação do Parquet. Segundo o Entrevistado, enquanto em São Paulo “tudo se dissolve”, “no interior o atendimento ao público traz muitas informações importantes”. Referido meio serviria também como uma porta de entrada das questões coletivas a partir de uma demanda individual.

<sup>42</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 429/2005-PGJ. Institui as Normas de Serviço do Ministério Público de São Paulo, dispõe sobre a organização das Secretarias das Promotorias de Justiça e dá outras providências. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 20 fev. 2006. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/429.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/429.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

<sup>43</sup> 01, ENTREVISTADO. **Gravação 01**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (66 min.)

<sup>44</sup> 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.)

<sup>45</sup> 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.)

Tabela 1.4

<b>Representações, denúncias, peças de informação, notícia de fato, comunicações e envio de informações por órgãos da Administração Superior</b>	
<b>Principais dados afeitos à regulamentação ou uso da via</b>	<b>Descrição</b>
<b>Resolução 174/2017 CNMP<sup>46</sup></b>	Ainda sobre os mecanismos por meio dos quais as questões de natureza coletiva são levadas ao Ministério Público, o CNMP disciplinou a instauração da <b>notícia de fato</b> por meio da <b>Resolução 174/2017 CNMP</b> . A norma define a notícia de fato como “ <i>qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação</i> ”, a qual deverá ser registrada no sistema informatizada e distribuída livre e aleatoriamente entre os órgãos ministeriais com atribuição para apreciá-la, ressalvada prevenção decorrente de procedimento em curso (art. 2º). Em até 90 (noventa) dias a notícia será apreciada, período em que informações preliminares necessárias para a deliberação do procedimento próprio poderão ser colhidas <sup>47</sup> .

<sup>46</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 174/17. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 21 jul. 2017. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf> Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>47</sup> Com relação ao procedimento administrativo, igualmente regulamentado na referida norma, entende-se que é permeada por conotação mais individual, o que extrapola o âmbito da pesquisa. O procedimento administrativo se volta a acompanhar o cumprimento de termos de ajustamento de conduta, o acompanhamento e fiscalização de políticas públicas, a apuração de fatos relacionados com direitos individuais indisponíveis e para embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil. Desse modo, caso no curso do procedimento sejam identificados fatos relacionados a direitos coletivos, o procedimento de investigação pertinente deverá ser instaurado. A esse respeito, a pesquisa identificou uma recomendação expedida pela PGJ-SP, que reconhece a edição da referida Resolução pelo CNMP e aponta a sua complementariedade com o procedimento administrativo de natureza individual, previsto no Ato Normativo 619/2009 PGJ-CPJ-CGMP do Ministério Público de São Paulo. Diante disso, recomenda-se: aos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo com atribuição nas áreas da Infância e Juventude e Direitos Humanos (idosos, pessoas com deficiência, inclusão social e saúde pública), responsáveis pela apuração de lesão ou ameaça a direito individual, em relação a Notícias de Fato e a Procedimentos Administrativos de Natureza Individual - PANI, que: 1) atentem para o disposto na Resolução no 174, de 4 de julho de 2017, do E. Conselho Nacional do Ministério Público, no que concerne às regras procedimentais previstas em seus artigos 2º a 7º, 9º, 10 e 13; 2) observem o disposto no artigo 16 e respectivo parágrafo único, do Ato Normativo no 619/2009-PGJ-CPJ-CGMP, no que se refere ao prazo de conclusão e eventual prorrogação do procedimento administrativo, por ser regra mais restritiva que a da Resolução no 174/2017-CNMP, beneficiando, assim, o alvo da proteção.

<p style="text-align: center;"><b>Manual de Atuação Funcional do MPSP</b></p>	<p>O <b>Manual de atuação funcional</b> do Ministério Público de São Paulo indica que o conhecimento de lesão a direitos de natureza coletiva possa ser originado de <b>denúncia</b> recebida pelo Ministério Público, devendo o membro, inclusive para as hipóteses que aparentemente tratam de direitos individuais indisponíveis, <i>“atentar para o fato de que, por vezes, a questão que aparenta ser individual envolve também ameaça de lesão ou lesão a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, ainda que reflexamente”</i> (artigos 338-339).</p> <p>Referido Manual também aponta como vias de acesso da lesão a interesse coletivo ao Ministério Público (art. 343), (i) a <b>representação</b> (art. 11, inc. II e 13 AN484/06 e art. 6º da Lei 7.347/85) e (ii) as <b>peças de informação</b><sup>48</sup>.</p>
---	---

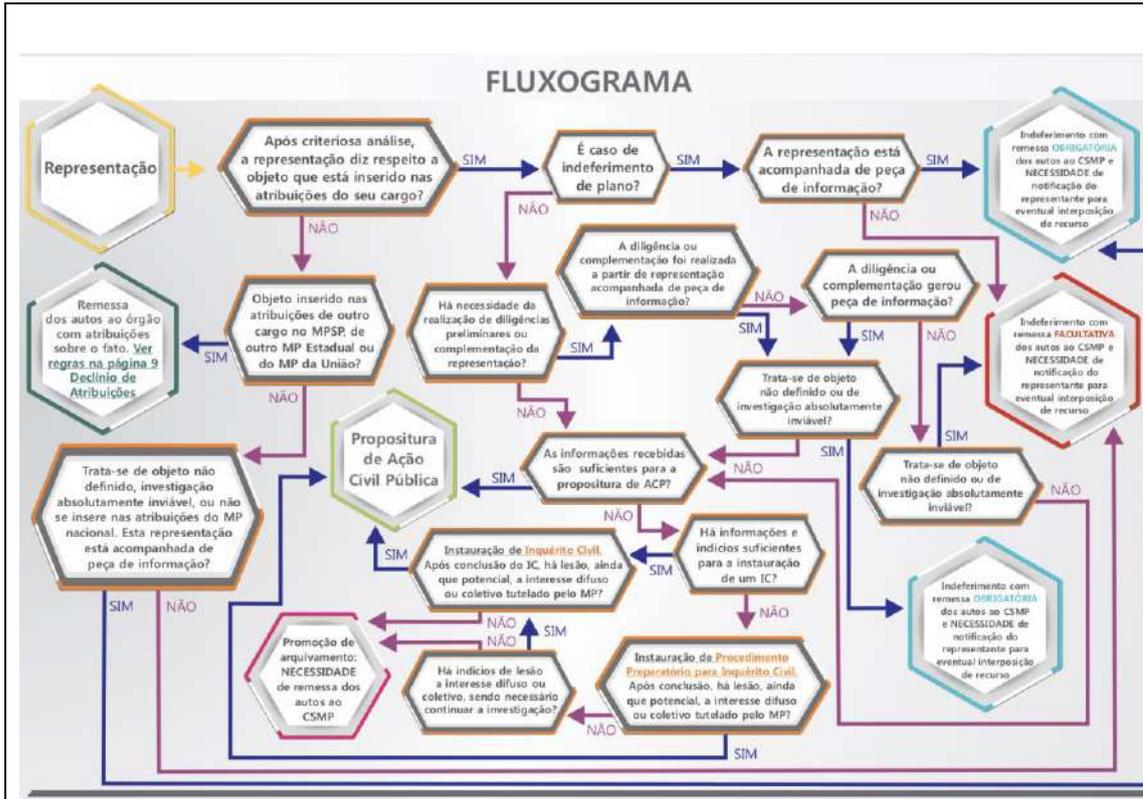
<sup>48</sup> Conforme indica o Ato Normativo 484/06-PGJ: art. 23, § 4º. Consideram-se peças de informações ou peças informativas as comunicações previstas nos artigos 6º e 7º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, se feitas por agente público ou se acompanhadas de documentos que contenham início de prova (Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção. Art. 7º Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis) (BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 484/2006-CPJ. Disciplina o inquérito civil e demais investigações do Ministério Público na área dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, as audiências públicas, os compromissos de ajustamento de conduta e as recomendações, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 5 out. 2006. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/484.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/484.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017). Segundo esclarecido na cartilha do Ministério Público: “Peça de informação é instrumento distinto da representação civil cujo teor veicule informações sobre fatos que possam constituir objeto de ação civil pública (art. 6o e 7o, LACP). Assim como a representação civil, constitui meio de provocação do Ministério Público. A peça de informação, diferentemente da representação, não é criada pelo comunicante especificamente para fins de veiculação da notícia ao Ministério Público. As peças de informação poderão caracterizar-se por: (a) encaminhamento, por qualquer pessoa, de peças documentais cujo teor informativo evidencie ocorrência de fatos que possam ensejar propositura de ACP (art. 6o, LACP), desde que se façam acompanhadas (ou contenham) início de prova (art. 23, § 4o, Ato 484/06); (b) encaminhamento, por servidor público, de peças documentais cujo teor informativo evidencie ocorrência de fatos que possam ensejar propositura de ACP (art. 6o, LACP e art. 23, § 4o, ato 484/06); (c) remessa de peças, por juízes e tribunais, quando, no exercício de suas funções, tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil pública (art. 7o, LACP)” – Fundamento para aprovação da súmula no 63 do CSMP. Trata-se da hipótese em que a peça de informação é encaminhada ao promotor de Justiça para conhecimento e adoção de eventuais providências, como, por exemplo, informações remetidas pelo Tribunal de Contas, Poder Judiciário, Poder Legislativo e pelo próprio Ministério Público. Em caso de arquivamento, apesar da necessidade de remessa dos autos para análise do CSMP, não é necessária a notificação da autoridade que encaminhou a peça de informação para recurso. Por outro lado, a peça de informação pode ser fornecida pelo representante ou, ainda, obtida pelo Promotor de Justiça ao adotar providências preliminares ao receber uma representação, nos termos da súmula 51 do CSMP. Nesta hipótese, caso não seja instaurado procedimento investigatório ou proposta ACP, são necessárias duas providências, por expressa determinação legal: notificação do representante para apresentar eventual recurso contra o indeferimento e, mesmo se não houver recurso, remeter os autos ao CSMP para análise, nos exatos termos da súmula 12, conforme já exposto (NORMAS PROCEDIMENTAIS. Manual de orientação sobre os possíveis trâmites dos procedimentos na área de interesses difusos e coletivos. São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha\\_Eletronica/NormasProcedimentais/Cartilha%20Fluxo%20procedimentos%20difusos%20%20CSMP%20e%20CAO%20CÍVEL.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/NormasProcedimentais/Cartilha%20Fluxo%20procedimentos%20difusos%20%20CSMP%20e%20CAO%20CÍVEL.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2018).

	<p>Além disso, é possível que a investigação sobre questões coletivas, por meio da instauração de inquérito civil, seja iniciada pelo recebimento de informações (iii) encaminhadas pelos Órgãos da Administração Superior<sup>49</sup>; e por (iv) comunicação<sup>50</sup>, sendo que o referido Ato ainda dispõe como dever do membro do Ministério Público, “receber petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa, por desrespeito aos direitos assegurados”.</p> <p>O Manual ainda aparenta assegurar que as questões de natureza coletivas, levadas ao conhecimento do Ministério Público, sejam efetivamente analisadas e tratadas. Essa noção é extraída dos dispositivos que preveem a possibilidade de complementar-se a representação, não sendo o caso de indeferimento liminar (art. 344 e art. 13, AN 484/06-PGJ), o afastamento da falta de formalidade como fundamento para o seu indeferimento (AN 484/06-PGJ, art. 15, § 1º), a faculdade da interposição de recurso ao Conselho Superior do Ministério Público para o caso do seu indeferimento e a imposição do dever de análise de documentação originada de representação ou denúncia anônima, ainda que incompleta (caso aponte para fato concreto passível de atuação do Ministério Público), “lembrando” ao membro do <i>Parquet</i> que “o indeferimento de representação que contenha peças de informação alusivas à defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos está sujeito à homologação do Conselho Superior do Ministério Público” (súmula 12 do Conselho Superior do Ministério Público).</p> <p>A provocação do Ministério Público acerca das questões de natureza coletiva, assim como a forma de encaminhamento dessas questões, por meio do recebimento de representação ou de peças de informação está designada no fluxograma abaixo, de elaboração do Ministério Público de São Paulo<sup>51</sup>:</p>
--	---

<sup>49</sup> Dispõe o Ato Normativo 484/06-PGJ: Art. 11. O inquérito civil poderá ser instaurado: IV – por determinação do Procurador-Geral de Justiça, nos termos da lei, ou do Conselho Superior do Ministério Público ao prover recurso contra a não-instauração de inquérito civil ou desacolher a promoção de arquivamento de procedimento preparatório. (Alterado pelo Ato(N) 941/2015 – CPJ, de 07/11/15).

<sup>50</sup> Ato Normativo 484/06-PGJ: art. 11 (...) III – mediante comunicação, nos termos dos artigos 6º e 7º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, da legislação específica e das disposições deste ato normativo.

<sup>51</sup> O Manual de orientação sobre os procedimentos na área de difusos e coletivos foi elaborado em conjunto pelo Centro de Apoio Operacional Cível e Tutela Coletiva e pelo Conselho Superior do Ministério Público com a finalidade de orientar membros e servidores do Ministério Público sobre os trâmites e os possíveis encaminhamentos que podem ser conferidos aos procedimentos destinados à tutela de interesses difusos e coletivos no âmbito do Ministério Público de São Paulo.



**Entrevistados**

O conhecimento de questões coletivas a partir do recebimento de representações ou de peças de informação foi mencionado por diversos dos Entrevistados 05, 02, 07, 08, 02, 01, que apontam tal envio inclusive por e-mail/via internet, [14]; [11], [13]. Nesse sentido, destaca o Entrevistado 03<sup>52</sup>: “Isso é utópico, não é assim que a gente faz, é receber representação, basicamente. Chega representação, a obrigação nos obriga a agir. E aí a representação pode ser de qualquer forma e a internet facilitou muito, então pode mandar um e-mail ou pra Promotoria ou pra Ouvidoria, ou manda às vezes até pra um órgão errado e é reencaminhado”. O Entrevistado 05<sup>53</sup> destaca a possibilidade de que “às vezes a gente recebe uma representação com significado pequeno, uma coisa diminuta, e dali a gente tira uma atuação grande”, inclusive por meio da realização de audiências públicas e instauração de inquéritos (“então é quase que instaurar de ofício na verdade”). Ou seja, uma via de acesso seria uma representação trazendo questões de cunho mais reduzido ou individual, que denotariam uma questão coletiva, mais

<sup>52</sup> 03, ENTREVISTADO. Gravação 03. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (41 min.)

<sup>53</sup> 05, ENTREVISTADO. Gravação 05. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (54 min.)

	<p>ampla. O Entrevistado 02<sup>54</sup> também indica o monitoramento de questões repetitivas de cunho mais individual que, vistas em um todo ou por meio de monitoramento ou o acesso às fontes de informação, denotam um quadro coletivo ou uma situação mais ampla e grave, constatação que provoca o início de um processo de investigação. O levantamento de informações sobre determinado tema que está amplo ou é repetitivo para a instauração de procedimentos relacionados foi também indicado pelo Entrevistado 03<sup>55</sup>. Já o Entrevistado 10<sup>56</sup> destaca, em termos mais genéricos, que muitas informações chegam por meio de pessoas que levam as notícias à Promotoria, enquanto o Entrevistado 11<sup>57</sup> reforça tal contato relatando a ausência de formalidades para o contato com a Promotoria.</p>
--	---

Tabela 1.5

<b><u>Audiências públicas e escutas sociais.</u></b>	
<b>Principais dados afeitos à regulamentação ou uso da via</b>	<b>Descrição</b>
<b>Doutrina do Ministério Público</b>	Em meio à efetivação das atribuições institucionais previstas pela Constituição Federal de 1988, a <b>doutrina</b> do Ministério Público enxerga nas audiências públicas <i>“um forte canal de ampliação e de fortalecimento da legitimação social do Ministério Público, seja por permitir um diálogo mais direto com a sociedade, seja por permitir que a Instituição estabeleça seu programa de atuação funcional a partir das propostas e reclamações da própria sociedade”</i> <sup>58</sup> . As audiências, assim, poderiam ser utilizadas para a realização de debate sobre

<sup>54</sup> 02, ENTREVISTADO. **Gravação 02**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (62 min.)

<sup>55</sup> “Na crise hídrica, por exemplo, a Promotoria toda se reuniu e falou ‘vamos fazer um levantamento do que a gente já tem focando em crise hídrica e o que a gente não tem, para instaurar procedimentos que sejam relacionados a isso?’. Claro que a crise hídrica era um assunto trazido forçosamente pela população, mas que tipo de procedimento que a gente ia instaurar foi de ofício” (ENTREVISTADO 03, 2018).

<sup>56</sup> 10, ENTREVISTADO. **Gravação 10**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (80 min.)

<sup>57</sup> 11, ENTREVISTADO. **Gravação 11**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (38 min.)

<sup>58</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 88-89.

	<p>determinado fato, para a coleta de propostas, reclamações ou de elementos para a elaboração de programas de atuação funcional, divulgações de medidas adotadas ou dos resultados alcançados pela Instituição, além da “função pedagógica da cidadania”<sup>59</sup>, no curso do inquérito civil ou de outro procedimento administrativo<sup>60</sup>. A doutrina aponta que as audiências públicas seriam orientadas pelos vetores do princípio democrático, da publicidade ampla, irrestrita e popular, da resposta à sociedade, da periodicidade, da solenidade relativizada, não-taxatividade em abstrato do que poderá ser tratado na audiência, do prévio agendamento, da oralidade e informalidade<sup>61</sup>. Identificou-se, ainda, o entendimento exarado por membros do Ministério Público, por meio da aprovação unânime de tese no XXII Congresso Nacional do Ministério Público, no sentido de que as <b>audiências públicas</b> são canais relevantes para a obtenção de informações e identificação de demandas sociais, em prol do que se indicou ser uma atuação mais eficiente da Instituição<sup>62</sup>. A tese indica as <b>audiências públicas</b> como instrumentos que viabilizam a interlocução do Ministério Público com a sociedade civil em, por consequência, a participação da sociedade na coleta de material para a formulação dos planos de atuação, a obtenção de informações, para os casos em que se está diante da atuação de diversas áreas do Ministério Público, em que se exige uma atuação coordenada, a identificação das demandas sociais, além do fornecimento de esclarecimentos aos cidadãos sobre as medidas adotadas pela Instituição. Nesse sentido: “Do que precede, define-se pelo posicionamento segundo o qual as audiências públicas mostram-se adequadas a conferir ao Ministério Público maior domínio dos fatos para a formação de sua convicção, tornando a atuação mais eficiente e, ao mesmo tempo, porque submetida ao debate, mais legítima e, por estas razões, devem ser intensificadas, passando a integrar a rotina das atividades ministeriais, com o propósito de facilitar a obtenção de informações, permitir ações articuladas entre diversos segmentos, assim como apresentar resultados de atuação”<sup>63</sup>.</p>
<p><b>Pesquisa do CEBRAP</b></p>	<p>As <b>audiências públicas</b> foram também apontadas como um canal de interação entre o Ministério Público e a sociedade civil pela pesquisa realizada pelo CEBRAP<sup>64</sup>, que destacou a</p>

<sup>59</sup> ALMEIDA, 2016, p. 93-94.

<sup>60</sup> Ibid., p. 94.

<sup>61</sup> Ibid., p. 91-93.

<sup>62</sup> DINIZ, Hirminia Dorigan de Matos. Audiência Pública: Instrumento de eficiência e de fortalecimento da legitimidade da atuação do Ministério Público In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, XXII, 2017, Belo Horizonte. **Teses.** Disponível em: <<https://congressonacional2017.ammp.org.br/public/arquivos/teses/65.pdf> />. Acesso em: 17 mar. 2019

<sup>63</sup> Ibid., p. 5

<sup>64</sup> “o MP Diferentemente de outros países, onde a advocacia de interesse público é exercida primordialmente por atores da sociedade civil, no Brasil, órgãos de litígio do Estado, como o

	relevância do meio “ <i>como forma de diálogo com a sociedade civil, como canal para “ouvir” suas demandas ou mesmo ter melhores conhecimentos de questões e problemas que estão ocorrendo na sociedade</i> ” <sup>65</sup> .
<b>Ato Normativo 484/06-PGJ</b>	No âmbito normativo interno do Ministério Público Paulista, prevê-se o emprego de audiências públicas, anteriormente ou no curso do inquérito civil, para a “ <i>discussão das situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos</i> ”, cujo resultado, contudo, não é vinculante à atuação do Ministério Público ( <b>AN 484/06-PGJ</b> ). Ainda: (art. 1º, 3º, 60 a 65). Como exemplo, o Manual de atuação funcional, na parcela que regulamenta o exercício das atividades pela Promotoria de Direitos Humanos, indica a realização de <b>audiências públicas</b> para “melhor compreender as demandas apresentadas pela sociedade” (art. 437, inc. IV). O <b>Ato Normativo 484/06-PGJ</b> também prevê o emprego de audiências públicas, no curso do inquérito civil ou antes da sua instauração, para “ <i>discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos</i> ” (art. 60), cujo resultado, contudo, não vinculará a atuação do Ministério Público (art. 65).
<b>Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo<sup>66</sup> (art. 113). Ato Normativo nº 675/2010-PGJ/CGMP (art. 351, §5º)</b>	Art. 113. O inquérito civil instaurado para apurar violação de direito assegurado nas Constituições Federal e Estadual, ou irregularidade nos serviços de relevância pública poderá ser instruído através de depoimentos colhidos em audiência pública. Art. 351. Admite-se o uso de todos os meios de prova lícitos na instrução dos procedimentos. § 5o. Organizar, se for o caso, audiência pública para coleta de provas, dados, informações ou esclarecimentos em inquérito civil ou com a finalidade de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública e social obedeçam aos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual e no ordenamento jurídico.

Ministério Público (estaduais e federal) e as Defensorias Públicas (estaduais e federal) ocupam, em parte, o espaço da mobilização jurídica e de uma atuação judicial temática. Esses órgãos de litígio do Estado são dotados de uma grande capacidade institucional de defesa de direitos, sem comparação em outros países. Possuem profissionais qualificados, bem remunerados, com relativa independência de atuação, abrangente capacidade de atuação (local, estadual e nacional). Adicionalmente, as áreas de competência dessas instituições jurídicas se sobrepõem, em grande medida, ao nicho de atuação de entidades de defesa de direito da sociedade civil. Isso porque a sua atuação se assemelha aos elementos anteriormente mencionados como definidores da advocacia de interesse público, sobretudo o público-alvo (grupos sociais marginalizados, minoritários ou discriminados e interesses difusos, por exemplo) e a agenda temática (defesa de determinados direitos)” RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013, p. 19.

<sup>65</sup> Ibid., p. 88.

<sup>66</sup> SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público. **Diário Oficial**: Executivo, São Paulo, 27 nov. 1993, p. 1.

<p><b>Resolução 82/12 do CNMP<sup>67</sup></b></p>	<p>As reputa como “mecanismo pelo qual o cidadão e a sociedade organizada podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais ligadas ao zelo do interesse público e à defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos de modo geral”. A promoção das audiências públicas, assim, auxiliaria o trâmite dos procedimentos levados a efeito pelo Ministério Público, a “<i>identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento</i>”, a prestação de contas das atividades desenvolvidas, além da elaboração e execução de Projetos Estratégicos. Complementa-se, ainda, a destinação das audiências para a obtenção de informações e a discussão de situações lesivas ou potencialmente lesivas aos interesses coletivos<sup>68</sup>.</p> <p>A noção de participação da sociedade nas audiências, bem como da amplitude possível da atuação dos membros a partir das audiências são ainda identificadas nos dispositivos normativos que estabelecem a publicação de editais para a realização das audiências, a possibilidade de envolvimento e participação de mais de um membro/área do Ministério Público, a publicização do extrato da ata da audiência ao Procurador-Geral da Unidade, e aos demais membros, pela sua exposição na sede da unidade e no site do Ministério Público, sem prejuízo da elaboração final de um relatório, no qual poderão constar as providências a serem adotadas, a exemplo, da celebração de um TAC, a expedição de uma recomendação, ajuizamento de ação civil pública, elaboração e revisão de Plano de Ação ou de Plano Estratégico Institucional, entre outras<sup>69</sup>.</p>
<p><b>Roteiro elaborado pelo MPSP – Escutas Sociais<sup>70</sup></b></p>	<p>A pesquisa identificou no sítio eletrônico do Ministério Público um <b>roteiro</b>, elaborado pelo Núcleo de Políticas Públicas do MPSP, para a realização de audiências públicas por seus</p>

<sup>67</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução 82/12. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 29 fev. 2012. Seção 1. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0821.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>68</sup> Art. 1º. § 1o As audiências públicas serão realizadas na forma de reuniões organizadas, abertas a qualquer cidadão, representantes dos setores público, privado, da sociedade civil organizada e da comunidade, para discussão de situações das quais decorra ou possa decorrer lesão a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, e terão por finalidade coletar, junto à sociedade e ao Poder Público, elementos que embasem a decisão do órgão do Ministério Público quanto à matéria objeto da convocação ou para prestar contas de atividades desenvolvidas (Resolução 82/12 do CNMP).

<sup>69</sup> Como destacado, as deliberações e opiniões emitidas na audiência pública ou em sua decorrência terão caráter consultivo e não vinculante, “destinando-se a subsidiar a atuação do Ministério Público, zelar pelo princípio da eficiência e assegurar a participação popular na condução dos interesses públicos”.

<sup>70</sup> ROTEIRO PARA A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DE ESCUTAS SOCIAIS São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2018.

	<p>membros<sup>71</sup>. Nesse sentido, esclarece o roteiro: “Cuida-se de importante mecanismo que, ao possibilitar condições adequadas para a ouvida ampla dos cidadãos e de entidades da sociedade civil organizada sobre determinado tema previamente definido como objeto da audiência, permite ao Representante do Ministério Público aprimorar a tomada de decisões no exercício de suas funções, <b>assim como alcançar legitimidade social no encaminhamento adotado</b>. Embora não haja dispositivo constitucional expresso que exija do Membro do Ministério Público a realização de audiências públicas para o trato das demandas de interesse social, infere-se do próprio sistema constitucional, que situa a Instituição como defensora do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais, que o ato organizado presidido pelo Promotor de Justiça para a oitiva da sociedade se impõe como aconselhável e conveniente. Como é dever institucional do Promotor de Justiça defender os direitos e interesses da sociedade, é imprescindível que <b>venha a ouvi-la para bem conhecê-la</b>, com metodologia e sistematização, de forma ampla, o que, dentre outras providências, deve se dar por meio dessas reuniões abertas ao público<sup>72</sup>”. O roteiro delimita as seguintes hipóteses de emprego da audiência pública, destacando a necessidade de existência de <u>procedimento já instaurado</u>, no qual, por despacho fundamentado, o seu objeto será definido<sup>73</sup>. O roteiro também estimula o membro do Ministério Público a refletir sobre a existência do interesse de outros membros da Instituição (à luz da Resolução 82/12 do CNMP) ou de outras instituições, especialistas e estudiosos, para participarem do evento, ponderando-se o a importância</p>
--	--

<sup>71</sup> Esclarece o roteiro: *O Núcleo de Políticas Públicas – NPP, órgão de assessoria da Procuradoria-Geral de Justiça, apresenta, dentre as suas atribuições, a de estimular a eleição de estratégias de atuação do Ministério Público, inclusive mediante integração entre os diversos órgãos de execução, em ambas as instâncias; a de formar rede de apoio externo à atuação do Ministério Público mediante contato com a comunidade científica e a sociedade civil; e a de contribuir na elaboração e desenvolvimento do Plano Geral de Atuação do Ministério Público. No exercício de suas atribuições, o Núcleo de Políticas Públicas – NPP acompanhou a realização de diferentes audiências públicas e constatou a necessidade de construção de um roteiro prático para a sua realização por Membros do Ministério Público de São Paulo. O Núcleo de Políticas Públicas – NPP apresenta, então, o roteiro construído a partir do estudo do tema e do acompanhamento do trabalho de anos de diversos e combativos Colegas. O presente roteiro pretende contribuir para facilitar o trabalho dos Membros da Instituição na realização de audiências públicas para ouvida da sociedade e para a busca de legitimação social que sustente a atuação institucional.*

<sup>72</sup> ROTEIRO PARA A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DE ESCUTAS SOCIAIS São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>73</sup> Destacam-se: a) coleta de material fático e técnico acerca do seu tema-objeto para subsidiar a atuação do Membro do Ministério Público; b) produção de prova para instrução de procedimento investigatório de modo a fundamentar eventual medida judicial ou extrajudicial; c) divulgação à sociedade civil de iniciativas e providências que o Membro do Ministério Público esteja adotando quanto ao tema-objeto, de modo a legitimar sua atuação.

	<p>estratégica da sua manifestação ou apenas da sua cientificação da realização do evento<sup>74</sup>.</p> <p>O roteiro menciona que, embora em outros Ministérios Públicos haja expressa regulamentação no sentido do uso das audiências públicas <i>para a captação de informações junto à sociedade civil</i>, objetivando auxiliar em procedimentos diversos como a elaboração do Plano Geral de Atuação e o Planejamento Estratégico Institucional, para o Ministério Público do Estado de São Paulo, considerando que a previsão específica sobre o tema no <b>Ato Normativo 484/2006</b> traz apenas a referência à realização das audiências no curso de inquérito civil ou antes de sua instauração, o seu emprego estaria voltado à atuação dos órgãos de execução (auxílio na tomada de decisão por esses órgãos, para o exercício de sua atividade-fim). Desse modo, em São Paulo, segundo o roteiro, as finalidades empregadas por outros Ministérios Públicos teriam que ser alcançadas pelo mecanismo das <b>escutas sociais</b>. “Os Membros do Ministério Público de São Paulo têm denominado de escuta social o ato de ouvir a sociedade de forma organizada e estruturada, em local público previamente definido, porém sem as formalidades normativas da audiência pública e sem a específica finalidade de produção de prova em investigação levada no âmbito de inquérito civil. Fazem-na, pois, com o propósito primordial de identificar as demandas sociais, isto é, de melhor esmiuçar as demandas relativas a políticas públicas que já vislumbra de modo ainda pouco depurado, no cotidiano de sua Promotoria de Justiça. Cuida-se, portanto, de uma busca ativa qualificada de demandas da população em determinada área de atribuição do Ministério Público, com vistas à provável instauração de procedimento interno na Promotoria de Justiça para o atendimento da demanda. Por outras palavras, é um meio diferente e inovador de realizar o atendimento ao público. Nas escutas sociais, o Promotor de Justiça, na verdade, convida o público a comparecer e a explicar se apresenta alguma demanda que possa ser objeto de atuação da Instituição<sup>75</sup>”. Considerando, portanto, uma potencial restrição para a instalação de</p>
--	--

<sup>74</sup> Além disso, o Roteiro reforça a Resolução do CNMP ao indicar a elaboração e publicação de editais como providências de caráter obrigatório à realização das audiências, bem como traz orientações sobre procedimentos para a inscrição dos interessados a se manifestar no evento (a exemplo da observância do tempo, ordem de fala e forma de inscrição de modo a não desestimular a participação), para a divulgação do evento (como a produção de arte gráfica para convites, identificação das autoridades, entidades, centros de pesquisa, movimentos sociais, etc, para os quais os convites devem ser enviados) e a sua programação (recepção dos participantes, abertura dos trabalhos, etc), os denominados “aspectos práticos na organização” (desde a escolha do espaço adequado para a realização da audiência até a pausa para o café) e, por fim, a prestação de contas após a audiência, consignando-se a possibilidade de uma audiência devolutiva, para a indicação aos interessados das providências adotadas pelo Ministério Público.

<sup>75</sup> ROTEIRO PARA A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E DE ESCUTAS SOCIAIS São Paulo, 2018. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao\\_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/Roteiro%20Aud%20P%C3%BAblica%20e%20escuta%20social.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2018.

	audiências públicas com o objetivo de se identificar questões de natureza coletiva a serem tuteladas por meio do exercício das atividades funcionais do Ministério Público, as escutas sociais aparecem, no âmbito normativo, como mais um meio pelo qual as aludidas questões podem ser encaminhadas ao conhecimento do Parquet Paulista.
<b>Carta de Brasília<sup>76</sup></b>	O fomento à realização periódica de audiências públicas para permitir o acesso do cidadão ao MP, por fim, também constou da Carta de Brasília. A questão da participação social (do uso de mecanismos que a permitam) deve ser, inclusive, objeto de avaliação da Corregedoria segundo a carta.
<b>Entrevistas</b>	A relevância das audiências públicas foi também identificada na fala de alguns dos Entrevistados pela pesquisa. Os Entrevistados 05 e 14 indicaram as audiências públicas como meios pelos quais questões coletivas são chegam ao Ministério Público. O último relata o emprego das audiências para “ouvir qual é a demanda” e adiciona: 14 “A gente fazia, através de um representante do Legislativo de São Paulo, a gente se reunia na Câmara Municipal com as pessoas; ele aproveitava a estrutura da Câmara para convidar as pessoas que eles conheciam, que eram líderes comunitários etc., e fazíamos audiências públicas para ouvir a demanda da população e a gente saía de lá, nós do MP, para tomar providência do âmbito judicial e esse Vereador para ver possibilidade de alguma alteração legislativa para atender aquela demanda. Cada um importante. A gente fazia audiências públicas periódicas por conta disso, daí vinha uma demanda <sup>77</sup> ”. Referido mecanismo também foi destacado pelo Entrevistado 12 <sup>78</sup> , que relatou experiência de colega que se valia das audiências públicas para “captar quais eram os problemas que afligiam a comunidade, porque ele achava que ele não tinha a sensibilidade o suficiente para identificar aquilo que estava afligindo”. Segundo a sua percepção “um ou outro acaba fazendo”.

Tabela 1.6

<b>Relação com organizações da sociedade civil e Administração Pública:</b> estímulo ao estabelecimento de contato, parcerias e convênios com entes externos ao Ministério Público.	
<b>Principais dados afeitos à</b>	<b>Descrição</b>

<sup>76</sup> BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Carta de Brasília**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

<sup>77</sup> 14, ENTREVISTADO. **Gravação 14**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (52 min.)

<sup>78</sup> 12, ENTREVISTADO. **Gravação 12**. Entrevistador: Ananda Palazzin de Almeida. São Paulo, 2018. 1 arquivo.mp3 (85 min.)

regulamentação ou uso da via	
<b>Recomendação 61/17 CNMP<sup>79</sup></b>	O contato com os movimentos sociais é ainda mencionado pela <b>Recomendação 61/17 CNMP</b> especialmente como forma de aproximação dos membros do Ministério Público das demandas sociais, “por meio do diálogo aberto, informal, leal e transparente”, a fim de identificar demandas e tendências na defesa dos direitos fundamentais. A norma menciona, assim, o anseio dos movimentos sociais não apenas em se aproximar do Ministério Público para terem as suas demandas atendidas, como também para “auxiliar o Órgão no cumprimento de sua missão constitucional”.
<b>Recomendação 54/2017 CNMP<sup>80</sup></b>	A atuação de modo cooperado ou integrado em parcerias com o setor público, sociedade civil e comunidade é também destacado pela <b>Recomendação 54/2017 CNMP</b> . A denominada “atuação resolutiva” do Ministério Público perpassaria, entre outras questões, pela promoção da “convergência estrutural”, com o desenvolvimento especialmente das parcerias, redes de cooperação (art. 1º, §4º), além do aperfeiçoamento do alinhamento e da integração com terceiros. A <b>Recomendação 54/2017 CNMP</b> indica diversos meios pelos quais se revela possível a coleta de “subsídios para atuação, notadamente quanto às prioridades e focos de atuação a serem adotados, bem como para verificação da efetividade, qualidade e impacto social das ações desenvolvidas”, entre eles a realização de audiências públicas e ministeriais, reuniões, pesquisas. Complementa a norma apontando a realização de “atuções não procedimentais relacionadas à atuação estratégica ou resolutiva do membro”, como a participação de grupos de trabalho ou de reuniões com representantes da comunidade, como formas de se identificar as demandas de relevância social.
<b>Carta de Brasília</b>	Aponta como diretriz a criação de canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente com as organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica, fomentando tais usos.

<sup>79</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 61/17. Recomenda às unidades e aos ramos do Ministério Público brasileiro a realização de encontros com os movimentos sociais. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 14 ago. 2017. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/11/2007&jornal=4&pagina=959&totalArquivos=964> >. Acesso em: 6 nov. 2017

<sup>80</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 54/17. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 28 mar. 2017. Disponível em: < <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf> >. Acesso em: 6 nov. 2017

<p><b>Ato Normativo nº 857/14-PGJ-CNMP<sup>81</sup></b></p>	<p>Também há a previsão do estabelecimento de contatos com terceiros para a atuação em hipóteses específicas de direito material. Cita-se, como exemplo, o <b>Ato Normativo nº 857/14-PGJ-CNMP</b>, que disciplina a atuação do Promotor de Justiça na defesa de idosos em situação de risco, na proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos idosos e na fiscalização das entidades de acolhimento. Novamente, faculta-se ao Promotor de Justiça propor ao Procurador-Geral a celebração de convênios, com instituições públicas ou privadas, para a obtenção de auxílio técnico para a atividade fiscalizatória das entidades.</p>
<p><b>Manual de Atuação Funcional</b></p>	<p>De acordo com o <b>Manual de Atuação Funcional</b>, os membros do Ministério Público <i>“poderão entender-se diretamente com as autoridades da Comarca, no âmbito de suas atribuições, sendo-lhes vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”</i>. Ainda a esse respeito, as Promotorias de Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos são estimuladas a contatar entidades, governamentais ou não, de proteção e defesa cuja tutela incumbe ao seu cargo, <i>“visando à obtenção de apoio para promover ações conjuntas”</i>.</p> <p>Nas Promotorias especializadas, a exemplo do consumidor, há previsão sugerindo que o Promotor de Justiça, ao assumir o cargo, se certifique da existência de órgãos públicos e privados na Comarca, que possam auxiliar no exercício das atribuições da Promotoria. Além disso, atribui-se como atividade sugerir à Procuradoria-Geral de Justiça, por intermédio do Centro de Apoio Operacional, a realização de convênios para obter apoio técnico aos órgãos de execução.</p>
<p><b>Ato Normativo 578/2009-PGJ<sup>82</sup></b></p>	<p>O contato com terceiros – agentes públicos ou privados – como uma das formas de obtenção de dados e informações acerca de conflitos – também é aferível por meio da criação de ferramentas para serem utilizadas pelos Programas de atuação integrada das Promotorias de Justiça, a exemplo do quanto disposto no <b>Ato Normativo 578/2009-PGJ</b>. Referida norma destaca a possibilidade de que o Ministério Público se articule com pessoas físicas ou jurídicas, particulares ou públicas, para a execução de atividades ou a obtenção de meios dados e</p>

<sup>81</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 857/2014-PGJ-CGMP. Disciplina o atendimento ao público e o procedimento administrativo de apuração a lesão ou ameaça de lesão a direito individual e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 27 nov. 2014. Seção 1. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria\\_geralAtos/Ato%20Normativo%20n%20857\\_14%20-%20PGJ-CGMP%20de%2027%20de%20novembro%20de%202014.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/corregedoria_geralAtos/Ato%20Normativo%20n%20857_14%20-%20PGJ-CGMP%20de%2027%20de%20novembro%20de%202014.pdf)> Acesso em: 6 nov. 2017

<sup>82</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 578/2009-PGJ. Disciplina os Programas de Atuação Integrada das Promotorias de Justiça. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 10 mar. 2009. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/578.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/578.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2017

	informações necessários à consecução dos objetivos do Plano de Atuação Integrada.
<b>Ato Normativo 897/2015</b> <sup>83</sup>	Traz a previsão do estabelecimento de contatos pelo membro do Ministério Público com outros órgãos entidades e instituições, para a divisão de tarefas na atuação coordenada e integrada da tutela cível e criminal do patrimônio público e da moralidade administrativa, “ <i>compartilhando-se o resultado das diligências</i> ”.
<b>Ato Normativo 1062/2017-PGJ</b> <sup>84</sup>	Há a previsão de sugestão, pela Secretaria Executiva do Núcleo Central, ao Procurador-Geral de Justiça para o estabelecimento de convênios e parcerias, com entes públicos e privados, para o atendimento dos fins do <b>Ato Normativo 1062/2017-PGJ</b> , que cria o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo.
<b>Ato Normativo 671/2010</b> <sup>85</sup>	A Rede Protetiva de Direitos Sociais, por sua vez, prevê o contato dos membros com órgãos públicos e representantes da sociedade civil para que sejam <i>definidos temas regionais prioritários na sua atuação</i> (art. 6º - <b>Ato Normativo 671/2010</b> ). Além disso, prevê-se a articulação dos núcleos com a Administração pública para a obtenção de informações e realização de força-tarefa, além da articulação com setores de <i>informações e perícias</i> de instituições públicas e privadas.
<b>Ato Normativo 484/06-PGJ</b> <sup>86</sup>	Prevê-se, ainda, que as perícias do Ministério Público sejam realizadas por servidores do Ministério Público, por universidades públicas, entidades de pesquisa técnica e científica, oficiais ou subvencionadas pelo Poder Público, ou por aquelas conveniadas com a Instituição para essa finalidade (art. 72).

<sup>83</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 897/2015-PGJ. Regulamenta a atuação cooperada e integrada entre a Procuradoria Geral de Justiça, as Promotorias de Justiça do Patrimônio Público, o Projeto Especial de Tutela Coletiva, o Grupo Especial de Atuação no Combate ao Crime Organizado (GAECO) e o Grupo de Atuação Especial de Repressão à formação de Cartel e à Lavagem de Dinheiro e de Recuperação de Ativos (GEDEC). **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 15 maio 2015. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/897.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/897.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

<sup>84</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.062/2017-PGJ. Cria o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, define a sua estrutura e atribuições, estabelecendo providências correlatas. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 14 dez. 2017. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/1062.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/1062.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2018.

<sup>85</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 671/2010-PGJ-CGMP. Institui a Rede de Atuação Protetiva de Direitos Sociais no Ministério Público do Estado de São Paulo e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 21 dez. 2010. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/671.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/671.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>86</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 484/2006-CPJ. Disciplina o inquérito civil e demais investigações do Ministério Público na área dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, as audiências públicas, os compromissos de ajustamento de conduta e as recomendações, e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 5 out. 2006. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/484.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/484.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<b>Ato Normativo 962/16-PGJ<sup>87</sup></b>	Ao fixar as atribuições da Secretaria da Integração no âmbito do Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça, as quais se voltam especialmente à elaboração de medidas de integração e medidas para a execução das atividades-fim, indica como uma das ferramentas para tal exercício o fortalecimento da rede dos membros do Ministério Público e a sua “ <i>articulação com a rede de serviços públicos e instituições que possam colaborar com atividade-fim</i> ” (art. 16, inc. IV).
<b>Ato Normativo 764/2013-PGJ<sup>88</sup></b>	Disciplina os trâmites relacionados a acordos, convênios, termos de cooperação, cessão ou permissão celebrados pelo Ministério Público. A norma prevê a apresentação das propostas relacionadas com o tema, contendo a anuência do órgão e/ou da pessoa jurídica de direito público ou privado, ao Centro de Apoio Operacional ou similar <sup>89</sup> .

Tabela 1.7

<b>Divulgação à sociedade do papel do Ministério Público:</b> preocupação desenvolvida pelo Parquet de que a sociedade tenha conhecimento das suas funções e atividades, bem com de que sejam estabelecidos canais de interlocução.	
<b>Principais dados afeitos à regulamentação ou uso da via</b>	<b>Descrição</b>
<b>Manual de Atuação Funcional</b>	estimula, como contato com a sociedade, a adoção de práticas voltadas ao “esclarecimento e a orientação da população em geral”, por meio da divulgação de trabalhos e da política institucional do Ministério Público relativamente às atividades da Promotoria de Direitos Humanos, assim como a divulgação de notícias e informações de relevância pública com tal fim.

<sup>87</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 962/2016-PGJ. Reorganiza as Subprocuradorias-Gerais de Justiça, extingue a Subprocuradoria-Geral de Justiça de Relações Externas e a Chefia de Gabinete, cria as Secretarias Executiva, Administrativa e de Integração de Gabinete e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 27 abr. 2016. Seção 1. Disponível em: < [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Secretaria\\_integracao/Atos\\_Normativos/ato%209622016%20%20Reorganiza%20as%20Subprocuradorias%20e%20cria%20as%20Secretarias.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Secretaria_integracao/Atos_Normativos/ato%209622016%20%20Reorganiza%20as%20Subprocuradorias%20e%20cria%20as%20Secretarias.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>88</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 764/2013-PGJ. Disciplina o trâmite de protocolados relativos a acordos, convênios, termos de cooperação, cessão ou permissão e demais instrumentos congêneres no Ministério Público, e revoga os Atos Normativos nº 701/2011-PGJ, de 10 de junho de 2011, e nº 732/2012-PGJ, de 23 de abril de 2012. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 6 mar. 2013. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/764.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/764.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>89</sup> Após, haverá manifestação do órgão de origem sobre o interesse e a necessidade institucionais, com o encaminhamento dos autos à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Planejamento Institucional para registro e controle a apresentação de informações sobre a disponibilidade financeiro-orçamentária (art. 3º). Sem prejuízo do envio do projeto entre Subprocuradorias, o órgão de origem mensalmente deverá atestar o acompanhamento dos expedientes em tela.

<b>Ato Normativo nº 814/14-PGJ<sup>90</sup></b>	Institui o <b>Portal da Transparência</b> , a ser disponibilizado no sítio eletrônico do Parquet com “acesso público, livre e irrestrito”, expondo dados relativos ao orçamento, gestão fiscal, licitações, recursos humanos e relatórios de atuação do Ministério Público <sup>91</sup> .
<b>Recomendação 58/2017 do CNMP<sup>92</sup></b>	A Recomendação aponta ser a comunicação social voltada à promoção da transparência e da garantia do direito à informação, observando-se que “o Ministério Público deve estabelecer canais de comunicação que estimulem o debate e a participação de cidadãos e de integrantes da instituição”. Já a comunicação institucional, visa a “divulgar os valores, os objetivos, a missão e as ações desenvolvidas pelo Ministério Público com o propósito de construir sua imagem junto à sociedade”, enquanto a “comunicação interna busca promover a integração institucional, facilitar o acesso às informações e obter o envolvimento e a eficácia necessários à consecução dos objetivos de gestão”. A norma sugere que todas as “decisões judiciais concedidas e ações movidas pelo Ministério Público devem ser divulgadas”, tratando como “indicada” a divulgação de termos de ajustamento de conduta, acordos e recomendações para os casos de “amplo alcance, impacto social ou valor exemplar”.
<b>Súmula 9/2018 do CNMP<sup>93</sup></b>	O fornecimento de informações pelo Ministério Público não apenas é estimulado de forma ativa, com o Portal da Transparência <sup>94</sup> , como também é instituído por meio do dever de o Ministério Público prestar as informações solicitadas pelo cidadão, conforme disposto pela <b>Súmula 9/2018 do CNMP</b> .
<b>Planejamento Estratégico<sup>95</sup></b>	A aproximação com o cidadão é inclusive eleita como “visão” do <b>Planejamento Estratégico</b> de 2017/2023 do Ministério

<sup>90</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 814/2014-PGJ-CGMP. Institui o Portal da Transparência do Ministério Público do Estado de São Paulo e revoga o Ato Normativo nº 613/2009-PGJ, de 13 de outubro de 2009. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 28 fev. 2014. Seção 1. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/ATO-814-2014-PGJ-INSTITUI-PORTAL-TRANSPAR%C3%8ANCIA-DOE-28-02-14.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/ATO-814-2014-PGJ-INSTITUI-PORTAL-TRANSPAR%C3%8ANCIA-DOE-28-02-14.pdf)> Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>91</sup> Referido Portal deve ser acompanhado por um Comitê de Acompanhamento, conforme dispõe o Ato Normativo nº 977/2016-PGJ, em apoio do “princípio da transparência ativa”.

<sup>92</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 58/17. Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 5 jul. 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-058.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>93</sup> SÚMULAS CNMP. **Súmula nº 9, de 14 de março de 2018**. Dispõe sobre a obrigação do Ministério Público em prestar informações que lhe forem solicitadas diretamente pelo cidadão. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/Sumulas/S%C3%BAmula-9.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/Sumulas/S%C3%BAmula-9.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2018

<sup>94</sup> Dispões a Resolução 86/2012 do CNMP: Art. 2º O Portal da Transparência do Ministério Público, sítio eletrônico à disposição da Sociedade na Rede Mundial de Computadores – Internet, gerenciado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, tem por finalidade veicular dados e informações detalhadas sobre a gestão administrativa e execução orçamentária e financeira das unidades do Ministério Público.

<sup>95</sup> FINALIDADES E OBJETIVOS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGICOS. São Paulo, 2018. Disponível

	Público de São Paulo, estabelecendo-se, ainda, uma “comunicação eficiente com a sociedade”, como critério de eficiência operacional, acompanhado do objetivo de “melhorar o nível comparativo de transparência do MPSP”, por meio da iniciativa de “ações que favoreçam o controle da sociedade e levem a instituição a atingir um melhor nível comparativo de transparência”. Há, ainda, a previsão de que ao menos 10 ações sejam tomadas por ano relacionadas com “Projetos e Iniciativas que visem à divulgação e avaliação do cumprimento da missão institucional” do Ministério Público.
<b>Ato Normativo 235/00-PGJ<sup>96</sup></b>	Outro canal criado no âmbito do Ministério Público de São Paulo, para aprimorar a interação entre o Parquet e a sociedade civil e entre os próprios membros da Instituição é a <b>Assessoria Especial de Comunicação e Relações Institucionais</b> . Partindo da necessidade de tal aprimoramento e da “ <i>crescente demanda de intervenção do Ministério Público no âmbito de suas diversas áreas de atuação, patrocinada pelos mais diferentes setores sociais</i> ”, o <b>Ato Normativo 235/00-PGJ</b> criou a Assessoria para viabilizar e auxiliar o contato da Procuradoria-Geral com os diversos órgãos de comunicação, buscar um canal de interlocução mais ágil do <i>Parquet</i> com a sociedade, incluindo as organizações, além de viabilizar intercâmbio interno de informações de relevância institucional. Também são incumbências da Assessoria a divulgação de fatos, eventos, atividades e atuações em casos concretos, de relevo para a Instituição, assim como o estabelecimento dos métodos para a divulgação de planos de atuação institucional.
<b>Ato Normativo 681/2011-PGJ-CPJ<sup>97</sup></b>	A ouvidoria também desempenha papel na divulgação do papel do Parquet para a sociedade. O <b>Ato Normativo 681/2011-PGJ-CPJ</b> determina o desenvolvimento de um “ <i>programa de comunicação sistemática à sociedade de seu papel institucional</i> ”, como mencionado acima.

em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal\\_da\\_Transparencia/Planejamento\\_Estrategico/MapaEstrat%C3%A9gico-final\\_1.png](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia/Planejamento_Estrategico/MapaEstrat%C3%A9gico-final_1.png). Acesso em: 28 jun. 2018

<sup>96</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 235/00-PGJ. Institui, no âmbito do Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, a Assessoria Especial de Comunicação e Relações Institucionais, define suas atribuições e dá outras providências. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 14 jul. 2000. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/235.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/235.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

<sup>97</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 681/2011-PGJ-CPJ. Regulamenta a estrutura administrativa e funcional da Ouvidoria do Ministério Público. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 4 fev. 2011. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/681.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/681.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

Tabela 1.8

<b>Normas de racionalização de atividades.</b>	
<b>Principais dados afeitos à regulamentação ou uso da via</b>	<b>Descrição</b>
<b>Ato Normativo 083/96-PGJ<sup>98</sup></b>	Ao revogar o <b>Ato Normativo 32/94-PGJ/CGMP</b> , uma vez que <i>“as normas de racionalização dos serviços no tocante às manifestações processuais não vêm sendo cumpridas adequadamente, gerando sérios inconvenientes ara a instituição”</i> , fato que teria gerado, inclusive, a <i>“manifestação formal da 4ª Procuradoria de Justiça no sentido da supressão das normas citadas”</i> , procura organizar a atuação dos membros nessa seara de forma consentânea. Em razão disso, restou determinado no Ato que as Procuradorias de Justiça <i>“manterão o controle”</i> , em conformidade com as novas orientações, das manifestações apresentadas, com o fornecimento mensal dos dados dos processos trabalhados em desacordo à Procuradoria-Geral de Justiça.
<b>Ato nº 32/94-PGJ-CGMP<sup>99</sup></b>	Faz menção a uma espécie de racionalização a partir da forma assumida pelas manifestações dos membros, ao consignar que a alteração legal do regramento para as manifestações processuais do Ministério Público, em virtude da ausência de exigência, pela Lei Complementar Estadual n. 734/93 (art. 169, inc. VII), de que referidas manifestações atendessem aos mesmos requisitos formais de uma sentença, teria visado à racionalização dos serviços. O Ato também apontava em seus <i>“considerandos”</i> , que a edição do Ato 14/92-PGJ/CSMP/CGMP, na vigência da anterior Lei Orgânica, também já teria objetivado a simplificação do trabalho no âmbito cível, <i>“evitando a desnecessária repetição de atos no mesmo processo e com isso reservando o potencial institucional para o adequado atendimento das novas áreas de atuação e do crescente volume de serviço”</i> . Na ocasião do Ato revogado, se facultava ao Promotor de Justiça que, sem prejuízo do atendimento dos requisitos específicos previstos na legislação processual, indicasse em suas manifestações os fundamentos da análise das questões de fato e de direito, o que

<sup>98</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 83/96-CGMP. Revoga normas de racionalização dos serviços no tocante às manifestações processuais. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 22 fev. 1996. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/083.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/083.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>99</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 32/94-CGMP. Estabelece normas de racionalização dos serviços no tocante às manifestações processuais. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 15 set. 1994. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/032.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/032.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

	<p>poderia ser <u>reiterado</u>, total ou parcialmente, na fundamentação dos pronunciamentos subsequentes, “desde que ainda pertinentes”, acrescentando-lhes as questões supervenientes não abordadas. Referido regramento seria extensível às razões e contrarrazões recursais, “<i>desde que, previamente, deduza os fundamentos de seu inconformismo</i>”. Previu-se, ainda, no que diz respeito à sua atuação como órgão interveniente, a possibilidade de deixar de se manifestar sobre as razões e contrarrazões das partes “<i>consignando que o posicionamento do Ministério Público será o do seu órgão de Segunda Instância</i>”, além de deixar de examinar o mérito em caso de haver questão prejudicial manifestamente procedente.</p>
<p><b>Ato Normativo 286-PGJ/CGMP/CPJ<sup>100</sup></b></p>	<p>A racionalização de atos processuais como fiscal da Lei é atualmente regulamentada pelo <b>Ato Normativo 286-PGJ/CGMP/CPJ</b>, o qual prevê a possibilidade de que o membro do Ministério Público deixe de se manifestar nas ações rescisórias, na hipótese de a ação em que foi proferida a decisão rescindenda não comportar a sua intervenção ou tiver cessado o interesse social que justificaria a intervenção, podendo o membro se limitar a emitir manifestação expondo os fundamentos da sua não intervenção, abordando as circunstâncias do caso concreto. As premissas expressas na referida Norma para sustentar a racionalização destacam a ampliação das atribuições na esfera cível experimentada com a progressiva evolução institucional do Ministério Público, “<i>acarretando considerável sobrecarga de trabalho</i>”, assim como a criação de um novo perfil institucional pela Constituição Federal de 1988, que teria priorizado a sua atuação como órgão agente, na área de interesses difusos ou coletivos, o que geraria a justa expectativa da sociedade em torno da defesa eficiente e integral dos referidos interesses. Assim, de acordo com o Ato Normativo, “<i>para bem cumprir todas as funções institucionais, é necessário fixar prioridades que racionalizem os meios de que dispõe, tornando sua atuação mais eficaz</i>”. Além disso, consignou-se que a expressão “interesse público” (art. 82, inc. II, CPC), mereceria interpretação consonante com o novo perfil constitucional da Instituição. Desse modo, a norma aponta que não foram todos os textos legais que, prevendo a intervenção do Ministério Público, recepcionados pela Constituição, cabendo ao Ministério Público identificar em cada caso a existência desse interesse que justifique a sua intervenção. Por fim, a norma declara o entendimento de que apenas a falta de sua intimação e não a efetiva ausência de manifestação nos processos</p>

<sup>100</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 286/2002-PGJ-CPJ-CGMP. Estabelece normas de racionalização de serviço no que concerne à intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, nas ações rescisórias. **Diário Oficial**: Poder Executivo, São Paulo, 22 jul. 2002. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/286.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/286.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2017.

	constituiria causa de nulidade, o que, a propósito, se coaduna com a previsão constante do artigo 279 do Código de Processo Civil de 2015, que ainda vincula a nulidade à aferição, pelo membro ministerial, de prejuízo decorrente da ausência de manifestação (§2º, art. 279, CPC).
<b>Ato Normativo 295-PGJ/CGMP/CPJ<sup>101</sup></b>	As mesmas premissas em torno do elevado fluxo de trabalhos e do atual modelo institucional do Ministério Público foram adotadas na edição do <b>Ato Normativo 295-PGJ/CGMP/CPJ</b> , que regulamenta e racionaliza as hipóteses de intervenção nas ações individuais de usucapião, com exceção dos casos envolvendo interesses de incapazes, risco de lesão aos interesses sociais e parcelamento ilegal do solo.
<b>Ato Normativo 313/03-PGJ-CGMP<sup>102</sup></b>	Novamente a “necessidade de racionalizar a intervenção do Ministério Público no Processo Civil” é indicada como decorrência da busca pela “utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis”, na edição do <b>Ato Normativo 313/03-PGJ-CGMP</b> . Nesse sentido, reiteram-se as premissas em torno da <i>“imperiosidade de reorientar a atuação ministerial em respeito à evolução institucional do ministério público e ao perfil traçado pela Constituição da República (artigos 127 e 129), que nitidamente priorizam a defesa de tais interesses na qualidade de órgão agente”</i> , havendo a expectativa da sociedade de defesa dos referidos interesses <i>“eficiente, espontânea e integral”</i> . Frisando a “exclusividade” da prerrogativa do <i>Parquet</i> em identificar o interesse que fundamenta a sua intervenção, em atenção à <i>“iterativa jurisprudência dos Tribunais Pátrios”</i> , referida norma elenca as hipóteses em que, “respeitado o princípio da independência funcional”, é facultada a intervenção ministerial. De acordo com a norma, não sendo o caso de intervenção, o membro pode se limitar a consignar a sua conclusão de forma sucinta e fundamentada (art. 1º).

<sup>101</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 295/2002-PGJ-CPJ-CGMP. Estabelece normas de racionalização de serviço no que tange à intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, no processo civil, em ações de usucapião individual de imóveis urbanos ou rurais. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 12 nov. 2002. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/295.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/295.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

<sup>102</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 313/2003-PGJ-CPJ-CGMP. Dispõe sobre a racionalização da intervenção do Ministério Público no processo civil. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 24 jun. 2003. Seção 1. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Civel\\_Geral/atos\\_racionalizacao/atos\\_racionalizacao\\_atos\\_aprova/dos/Ato%20N%C2%BA%2031303%20Rac.%20Proc%20Civil\\_0.doc](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Civel_Geral/atos_racionalizacao/atos_racionalizacao_atos_aprova/dos/Ato%20N%C2%BA%2031303%20Rac.%20Proc%20Civil_0.doc)>. Acesso em: 6 nov. 2017

<p><b>Ato Normativo 536/2008-PGJ-CGMP<sup>103</sup></b></p>	<p>A racionalização das manifestações processuais do Ministério Público também é regulamentada pelo <b>Ato Normativo 536/2008-PGJ-CGMP</b>, que explicita o dever do membro de indicar os fundamentos em que analisará as questões de fato e de direito, ainda que incidentes, nos autos, além de a possibilidade de que o Promotor reitere em suas manifestações o teor de manifestações antecedentes no processo, com exceção dos recursos em que haja previsão legal do juízo de retratação e dos recursos interpostos pelo Ministério Público. Referido Ato declara como premissas de sua edição, a experiência obtida com os Atos Normativos 32/94-PGJ-CGMP, 243/99-PGJ-CGMP CPJ e 313/03/03-PGJ-CGMP, apontando que, em razão da possibilidade de que o conteúdo da controvérsia, por vezes, já esteja esgotado nos autos, a atuação do <i>Parquet</i> deve ser realizada em conformidade com a eficiência e a racionalização, evitando-se desnecessárias repetições. Pondera-se, ainda, que, a despeito do dever de transparência no exercício da atuação funcional, a existência da faculdade concedida aos juízes de, para as controvérsias exclusivamente de direito, reproduzir o entendimento anterior na sentença (CP/73, art. 285-A) deveria ser estendida, em igual medida, ao membro do Ministério Público, sendo que a motivação concisa para qualquer função estatal poderia aperfeiçoar o dever de fundamentação.</p>
<p><b>Ato Normativo 680/2011-PGJ/CGMP/CPJ<sup>104</sup></b></p>	<p>Outro Ato Normativo que dispõe expressamente sobre a racionalização das atividades do Ministério Público é o <b>680/2011-PGJ/CGMP/CPJ</b>, que disciplina a atuação do Ministério Público nas habilitações de casamento e nos pedidos de conversão da união estável em casamento. Referida norma foi editada, considerando a experiência obtida com o Ato Normativo 289-PGJ/CGMP/CPJ, a oportunidade de aprimoramento da disciplina da racionalização das tarefas interventivas, a necessidade do ajuste da intervenção do Ministério Público nas referidas hipóteses, bem como de que a fiscalização de serviço público relevante delegado a particulares seja conciliada às diretrizes de simplificação procedimental e priorização e otimização da atuação do <i>Parquet</i>, e que “<i>apesar de facultativa, a atuação do Ministério Público pode se impositiva, à vista de circunstâncias ou peculiaridades locais ou em virtude da independência</i></p>

<sup>103</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 536/2008-PGJ-CGMP. Estabelece normas de racionalização do serviço das manifestações processuais das Promotorias de Justiça Cíveis e Criminais. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 7 maio 2008. Seção 1. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/PORAL.wwsbr\\_imt\\_services.GenericView?p\\_docname=989709.DOC&p\\_type=DOC&p\\_viewservice=VAH&p\\_searchstring=>](http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/PORAL.wwsbr_imt_services.GenericView?p_docname=989709.DOC&p_type=DOC&p_viewservice=VAH&p_searchstring=>)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>104</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 680/2011-PGJ-CPJ. Disciplina a atuação do Ministério Público nas habilitações de casamento e nos pedidos de conversão da união estável em casamento. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 7 fev. 2011. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/680.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/680.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

	<p><i>funcional e, por isso, consulta o interesse público e os valores constitucionais da segurança e previsibilidade jurídicas a dotação de maiores graus de eficiência, objetividade e impessoalidade”, na sua atuação nessa seara. A Norma prossegue estabelecendo as hipóteses em que a fiscalização preventiva e a atuação do Ministério Público nas habilitações de casamento e nos pedidos de conversão da união estável em casamento deixam de ser facultativas (art. 1º). Além disso, como forma de racionalizar as atividades, aponta-se que, na hipótese de o membro optar pela facultatividade da sua manifestação nas habilitações de casamento e nos pedidos de conversão de união estável em casamento, deverá comunicar, por ofício, o Juiz Corregedor Permanente e o Oficial do Registro Civil, de modo a dispensar a remessa dos autos ao Ministério Público, salvo nas exceções destacadas no artigo primeiro.</i></p>
<p><b>Aviso 069/00- CSMP<sup>105</sup></b></p>	<p>Ressalta a possibilidade de simplificação de procedimentos adotados na esfera dos direitos coletivos, “em face da publicação de súmulas de entendimento que visam a racionalização do trabalho do Ministério Público na área de interesses difusos e coletivos”, de modo que “existindo na Promotoria de Justiça inquérito civil ou assemelhado que tenha por objeto uma das hipóteses contempladas, poderá o Presidente arquivá-lo de imediato, remetendo-se os autos para homologação”, hipótese em que, “poderá o Promotor elaborar promoção concisa (...)”.</p>
<p><b>Ato Normativo 412/05-CPJ<sup>106</sup></b></p>	<p>A menção à racionalização é ainda realizada, brevemente, em normas como o <b>Ato Normativo 412/05-CPJ</b>, ao descrever as funções dos Procuradores de Justiça e atribuir-lhes a escolha e fixação das câmaras do Tribunal de Justiça em que os Procuradores officiarão, “<i>observado os atos de racionalização das atividades do Ministério Público</i>” (art. 6º, inc. I).</p>
<p><b>Manual de Atuação Funcional</b></p>	<p>A noção de economia das atividades envolvidas com a função de intervenção do Ministério Público ou do aproveitamento desse ato para a obtenção de resultados efetivos é também aferível do <b>Manual</b> de Atuação Funcional, que indica a necessidade de que seja prontamente fornecido o fundamento jurídico que legitima a intervenção, sendo possível consignar concisamente caso entenda que não se trate de causa que justifique a sua intervenção (art. 128), balizando, and, os</p>

<sup>105</sup> BRASIL, Conselho Superior do Ministério Público. **Aviso nº 69/00- CSMP**. Brasília, 11 abr. 2014. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/diario\\_oficial/publicacao\\_diario\\_oficial/deo\\_2004/Doe0207.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/diario_oficial/publicacao_diario_oficial/deo_2004/Doe0207.htm). Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>106</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 412/2005-CPJ. Dispõe sobre a organização, funcionamento e atribuições das Procuradorias de Justiça. **Diário Oficial: Poder Executivo**, São Paulo, 24 nov. 2005. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/412compilado.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/412compilado.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

	momentos de sua manifestação, o estímulo à intervenção ativa em determinadas fase do processo (notadamente a instrução (art. 133).
<b>Recomendação 34/2016 CNMP</b> <sup>107</sup>	Aponta “a necessidade de orientar a atuação ministerial em respeito à evolução institucional do Ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República, que priorizam a defesa de tais interesses na qualidade de órgão agente”, a qual, somada à edição do Código de Processo Civil de 2015, a iterativa jurisprudência sobre o tema, a exclusividade do Parquet para identificar o interesse que justifique a intervenção, resulta na recomendação aos Ministérios Públicos de que o tema seja regulamentado, por meio de atos que respeitem a independência funcional (destituídos de caráter vinculante). Entre as recomendações constantes do referido ato, as seguintes matérias são indicadas como prioritárias para a instituição (art. 1º): “I- o planejamento das questões institucionais; II – a avaliação da relevância social dos temas e processos em que atuem; III – a busca da efetividade em suas ações e manifestações; IV – a limitação da sua atuação em casos sem relevância social para direcioná-la na defesa dos interesses da sociedade”. A norma ainda aponta as hipóteses em que reputa prescindível a atuação do Ministério Público (como a manifestação de admissibilidade de recurso em primeiro grau, a atuação simultânea de mais de um órgão em ações individuais ou coletivas), e indica as hipóteses em que há relevância social a justificar a intervenção (como licitações, direitos de indígenas, entre outros), às quais se equiparam os “assuntos considerados relevantes pelo planejamento institucional”.
<b>Recomendação 8/2008 CNMP</b> <sup>108</sup>	Partindo da “necessidade de racionalização da intervenção do Ministério Público, na condição de custos legis e atribuir maior efetividade ao processo judicial e administrativo”, bem como das alterações sobre o Ministério Público pela Constituição Federal no que diz respeito ao papel de tutelar os interesses sociais e individuais indisponíveis e de priorizar a função de órgão agente em detrimento de interveniente, o CNMP também expediu a <b>Recomendação 8/2008 CNMP</b> , por meio da qual recomenda aos Procuradores-Gerais que “ <i>determinem o cumprimento, por parte dos membros da instituição, do prazo estabelecido no artigo 185 do Código de Processo Civil para as manifestações processuais na condição de custos legis (...)</i> ”.

<sup>107</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 30/15. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público na garantia à Educação Infantil. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 22 set. 2015. Disponível em: < [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec\\_34.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/rec_34.pdf) >. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>108</sup> BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação 08/08. Dispõe sobre a necessidade de cumprimento do prazo estabelecido no artigo 185 do Código de Processo Civil, pelos membros do Ministério Público nas manifestações processuais, na condição de custos legis, desde que não haja outro prazo previsto em lei. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 7 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.mpse.mp.br/3%20legisla%C3%A7%C3%A3o/4%20CNMP/Recomenda%C3%A7%C3%B5es/CNMP%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20008%20-%20Prazo%20custos%20legis.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

Tabela 1.9

<b>Órgãos e estrutura de Apoio:</b> principais normas internas e do CNMP que regulamentam a estrutura de apoio aos membros do Parquet Paulista	
<b>Principais dados afeitos à regulamentação ou uso da via</b>	<b>Descrição</b>
<b>LC 734/93, art. 48</b>	As Promotorias contam com o apoio dos denominados “serviços auxiliares”, instituídos e organizados por ato do Procurador-Geral de Justiça, os quais são destinados ao suporte administrativo para o funcionamento e para o desempenho da atuação dos Promotores de Justiça.
<b>Ato 23/91-PGJ<sup>109</sup></b>	Organiza os serviços de apoio técnico e administrativo dos órgãos do Ministério Público de São Paulo, especialmente do gabinete do Procurador-Geral de Justiça, do Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior do Ministério Público, Corregedoria Geral do Ministério Público, Procuradorias <sup>110</sup> , destacando que as “as Promotorias de Justiça Criminais, Cíveis, Regionais e Distritais da Capital contarão com os serviços técnicos e administrativos da área Regional da Capital” (art. 14). A mesma previsão é estendida às Promotorias de Justiça da Grande São Paulo e do Interior (art. 18).
<b>Ato nº 145/98 PGJ<sup>111</sup></b>	Prevê a incumbência dos Secretários Executivos dentro das Promotorias de Justiça e Procuradorias, tidos na norma como subordinados hierárquicos dos Promotores, que devem “ <i>responder pelos serviços administrativos internos, competindo-lhes orientar e acompanhar o andamento das</i>

<sup>109</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato nº 23/91-CGMP. Organiza os serviços de apoio técnico e administrativo dos órgãos do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 10 abr. 1991. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_img/ATOS/023-1991.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/023-1991.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>110</sup> Ato 23/91-PGJ Art. 63 As Sub-Áreas de Apoio Técnico e Administrativo, além das atribuições já definidas, cabe ainda: I - operar microcomputadores e terminais de computadores; II - digitar, conferir, corrigir e verificar resultados em sistemas aplicativos, de acordo com rotinas definidas pelo Centro de Informática; III - preparar entrada e saída de dados; IV - preparar ofícios, pareceres, planilhas, tabelas, gráficos, utilizando-se de "software" específicos; V - expedir certidões. Art. 74 Aos Assistentes Técnicos de Promotoria, Oficiais de Promotoria Chefes e aos Auxiliares de Promotoria Chefes, em suas respectivas áreas de atuação, compete: I - distribuir os serviços; II - orientar e acompanhar as atividades dos funcionários e servidores subordinados; III - aplicar pena de repreensão e de suspensão limitada a 8 (oito) dias, bem como converter em multa a pena de suspensão aplicada. Parágrafo único. Os Auxiliares de Promotoria Encarregados, têm as competências previstas nos incisos I e II deste artigo.

<sup>111</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 145/98-CGMP. Incumbe aos Secretários-Executivos das Promotorias de Justiça responder pelos serviços administrativos internos, competindo-lhes orientar e acompanhar o andamento das atividades desempenhadas pelos funcionários. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 18 jun. 1998. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/145.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/145.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

	<i>atividades desempenhadas pelos funcionários</i> ”, o que abrange atividades como a determinação de instauração de processo administrativo e sindicância <sup>112</sup> .
<b>Ato Normativo nº 429/05-PGJ</b>	Institui normas sobre a organização do dia a dia da Promotoria, a exemplo da movimentação dos autos, organização de material, escala de audiências, distribuição de expedientes, além de prever a incumbência do oficial de diligência de promotoria, que deve estar à disposição do membro do Ministério Público, quando e como escalado e os deveres dos funcionários e servidores, face dos membros do Ministério Público <sup>113</sup> .
<b>Planejamento Estratégico</b> de 2017/2023 do Ministério Público de São Paulo	Elenca como um de seus objetivos estratégicos a “melhoria e inovação das atividades administrativas e de apoio”, “3. Mapear, racionalizar, normatizar e manter um Sistema de Gestão da Qualidade nos processos das atividades administrativas e de apoio da instituição de modo a torná-los mais uniformes e eficientes”.
<b>Ato Normativo nº 1.081/18-PGJ</b> <sup>114</sup>	A ideia de aprimoramento das rotinas administrativas é ainda abordada no <b>Ato Normativo nº 1.081/18-PGJ</b> , que instituiu o Programa de Gestão das Promotorias de Justiça, a partir da necessidade de (i) adaptação das rotinas e estruturas das promotorias às melhores práticas de governança, (ii) acompanhamento da inclusão de programas de qualidade de vida do trabalho e treinamento/capacitação profissional no Planejamento Estratégico, (iii) aperfeiçoamento do serviço nos padrões de qualidade e presteza, com uma organização interna que priorize o princípio da eficiência, (iv) produção de informações gerenciais e estratégicas, (v) racionalização e otimização das rotinas da tramitação de procedimentos judiciais e extrajudiciais, (vi) aperfeiçoamento da capacitação das equipes e, em suma, (vii) minimização dos impactos da rotatividade dos servidores nas Unidades, valendo-se do uso do Manual de Orientações e de Manual de Avaliação de Conformidade ao PROMOVER.
<b>Ato Normativo 895/15 PGJ</b> <sup>115</sup>	Cria a Divisão de Apoio à Primeira Instância no MPSP, que, entre as suas atribuições, está o apoio à triagem de intimações

<sup>112</sup> O Ato ainda comina que, para as Promotorias de Justiça em que há apenas um integrante, as atividades administrativas descritas são de responsabilidade do Promotor de Justiça titular ou em exercício.

<sup>113</sup> A exemplo de prestar pronto atendimento, de acompanhá-lo nos atos ou diligências judiciais, de “manter a funcionalidade e discrição de sua sala de trabalho”, “executar suas tarefas com atenção e em silêncio, trajar-se “de forma compatível com a tradição, decoro e respeito”, entre outros.

<sup>114</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 1.081/2018-PGJ. Institui o PROMOVER – Programa de Gestão das Promotorias de Justiça, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 21 maio 2018. Seção 1. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl\\_img/atos/1081.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/atos/1081.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2018.

<sup>115</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 895/2015-PGJ. Cria a Divisão de Apoio à Primeira Instância no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, define a sua estrutura e

	<p>eletrônicas aos órgãos de execução de primeiro grau<sup>116</sup>, a administração de perfis de usuários no sistema e-SAJ e, mediante solicitação do membro, o “acompanhamento de processos judiciais específicos, com a finalidade de aprimorar a interlocução deste com o membro atuante em 2ª Instância”, além do peticionamento eletrônico nos casos distribuídos erroneamente à Instituição.</p> <p>De acordo com o texto do Ato Normativo, a Divisão em tela foi criada considerando (i) a necessidade de criação de uma estrutura e de uma rotina de acesso aos processos eletrônicos, para atuação dos órgãos de execução; (ii) o grande número de processos eletrônicos disponibilizados às Promotorias da Capital, muitos pendentes de vinculação a órgão de execução determinado; (iii) a existência de situações de dúvidas sobre atribuições de determinados feitos, o que “tem gerado dificuldades, sobreposição de atividades no âmbito das Secretarias das Promotorias de Justiça, bem como, com frequência, a existência de processos não vinculados a nenhum órgão de execução”; (iv) ter se “tornado frequente” a ausência de manifestação do Ministério Público no prazo assinalado em processos eletrônicos, em virtude da dúvida do órgão de execução encarregado de oficiar..</p>
<p><b>Ato Normativo nº 532/08-PGJ<sup>117</sup></b></p>	<p>O Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEX) foi instituído no Ministério Público de São Paulo pelo <b>Ato Normativo nº 532/08-PGJ/08</b>, para atuar como “órgão auxiliar da atividade funcional do Ministério Público, cumprindo-lhe o exercício de atividades indutoras da política institucional”. São, ainda, incumbências do CAEX, o aprimoramento do exercício das atividades-fim, o fornecimento de subsídios para assegurar o cumprimento da lei segundo o interesse público, bem como a “contribuição para a formulação da política de atuação ministerial, atuando como indutor de novas práticas que poderão ser úteis à efetividade das atividades-fim”.</p>
<p><b>Ato Normativo 970/2016-PGJ<sup>118</sup></b></p>	<p>Em face da necessidade de estruturação e um setor para coleta, processamento e análise de informações para o suporte da</p>

atribuições, estabelecendo providências correlatas. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 14 maio 2015. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/895.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/895.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017

<sup>116</sup> Trata-se especialmente da pesquisa dos processos disponibilizados no e-Saj sem especialização definida com a sua vinculação às especialidades das Promotorias de Justiça.

<sup>117</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 532/2008-PGJ. Institui o Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEX) e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 29 abr. 2008. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/Atos/532.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/Atos/532.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>118</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 970/2016-PGJ. Altera o Ato Normativo nº 532-PGJ, de 29 de abril de 2008, que institui o Centro de Apoio Operacional à Execução -CAEX e dá outras providências, e revoga o Ato Normativo nº 734-PGJ, de 27.04.2012, que institui a Coordenadoria de Inteligência do Ministério Público do Estado de São Paulo (CI-MPSP). **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 28 jun. 2016. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/970.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/970.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

	<p>atuação dos órgãos de execução e planejamento, o <b>Ato Normativo 970/2016-PGJ</b> conferiu ao CAEX a atuação especialmente por meio (i) do apoio técnico e científico; (ii) elaboração de estudos, pareceres ou perícias, quando solicitado ou como assistente técnico, em ações judiciais ou para instrução de procedimentos investigatórios; (iii) identificação e localização de pessoas, além da consulta a bancos de dados sobre matérias de interesse do <i>Parquet</i>; (iv) suporte técnico para atuação dos Grupos Especiais de Atuação e de equipes de membros do <i>Parquet</i> designados para atuações específicas; (v) interceptações telefônicas e internet.</p> <p>A coordenação do órgão será realizada por membro designado pelo Procurador-Geral de Justiça, incumbindo-lhe, entre outras atividades, “<i>difundir, internamente, os conhecimentos e dados necessários às atividades dos membros do Ministério Público</i>” (art. 3º, inc. V), além de estabelecer contatos e propor a celebração de convênios com órgãos públicos e privados para a cooperação técnica e treinamento de pessoal.</p>
<p><b>Ato Normativo 540/08-PGJ</b><sup>119</sup></p>	<p>O procedimento de solicitação de apoio técnico e científico ao CAEX é regulamentado pelo <b>Ato Normativo 540-PGJ/08</b><sup>120</sup>. A norma aponta o “caráter subsidiário do apoio técnico prestado por órgãos do Ministério Público, justificando-se quando presente dúvida, disparidade ou impossibilidade de obtenção por outros meios” e indica que “o atendimento das solicitações pelos órgãos de apoio do Ministério Público não supre a eventual necessidade de obtenção de dados, informações ou documentos de entidades ou órgãos públicos originariamente competentes”.</p>
<p><b>Ato Normativo 724/2012-PGJ</b><sup>121</sup></p>	<p>Institui o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT – no Ministério Público de São Paulo. Parte do reconhecimento do quanto disposto nos artigos 3º, 6º, 127, 226 e 227 da Constituição Federal, atribuindo prioridade na atuação do Parquet na análise e na cobrança da implementação de políticas públicas, que assegurem direitos fundamentais. Além disso,</p>

<sup>119</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 540/2008-PGJ. Institui procedimento de solicitação de apoio técnico e científico pelo CAEX e Centro de Apoio das Promotorias de Justiça Cível e de Tutela Coletiva e dá outras providências. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 9 jun. 2008. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL\\_IMG/ATOS/540.pdf](http://biblioteca.mp.sp.gov.br/PHL_IMG/ATOS/540.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

<sup>120</sup> Determina-se, assim, que as solicitações para as referidas atividades sejam encaminhadas pelos membros do Ministério Público, mediante formulário próprio, destacando que o atendimento das solicitações deverá ser realizado em ordem cronológica de protocolo no Centro de Apoio, dando-se preferência de atendimento às solicitações decorrentes de manifestações em autos judiciais, observando-se os prazos judiciais, e ressalvadas as hipóteses urgentes, reputadas, exemplificativamente, como “a prescrição, a repercussão social e jurídica, os riscos à saúde ou à integridade física da população ou a prevenção do dano”.

<sup>121</sup> BRASIL, Ministério Público do Estado de São Paulo. Ato Normativo nº 724/2012-PGJ-CPJ. Institui, no Ministério Público do Estado de São Paulo, o Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT. **Diário Oficial:** Poder Executivo, São Paulo, 13 jan. 2012. Seção 1. Disponível em: < [http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/724.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/724.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

	<p>pontua a “importância do trabalho interprofissional para alcançar-se um conhecimento abrangente e aprofundado da realidade social com a finalidade de efetivação de direitos humanos, mediante a cobrança da implantação de políticas públicas”. O Núcleo, subordinado ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva, é constituído por profissionais de serviço social e psicologia. A previsão é a de que o NAT auxilie na prestação dos serviços dos órgãos de execução, oferecendo suporte técnico-especializado na implementação de políticas públicas nas áreas de infância e juventude, direitos humanos (idoso, deficientes, saúde pública, inclusão social, violência contra a mulher), educação, meio ambiente, habitação e urbanismo. Tal papel abrange, segundo a norma, a realização de reuniões, visitas, pesquisas, elaboração de planos de ação (inclusive para a concretização de do Plano Geral de Atuação e de Programas de Atuação Integrada do Ministério Público, o que será discutido trimestralmente em reuniões) e de pareceres técnicos, distribuídos nas atividades de (i) avaliação de políticas públicas sociais, planos, programas e projetos relativos às áreas de serviço social e psicologia dos órgãos da Administração e de movimentos sociais, (ii) de planejamento, execução e avaliação de pesquisas, “<i>que possam contribuir para a análise da realidade social e para subsidiar ações e decisões no âmbito do Ministério Público</i>”, (iii) mapeamento de recursos de políticas públicas para subsidiar as atividades do Ministério Público.</p>
--	--

## ANEXO II: CARTA CONVITE

Prezado Sr.(a),

Indago a V.Sa. a possibilidade de me receber, como pesquisadora e mestranda vinculada ao Departamento de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, para tratar do estudo desenvolvido na minha dissertação de mestrado, acerca da estrutura do Ministério Público do Estado de São Paulo, especialmente no que diz respeito à possibilidade de viabilizar a sua atuação estratégica na tutela dos interesses coletivos.

O estudo requer o levantamento de dados mediante entrevistas com Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, cujas atribuições estejam vinculadas à tutela de interesses coletivos.

Dessa forma, solicito a colaboração de V.Sa., no sentido de participar de **entrevista**, a ser realizada em data e horário de sua escolha.

Destaco que a confidencialidade da entrevista será assegurada, com o compromisso de utilizar os dados obtidos unicamente aos objetivos propostos no estudo, conforme o termo de consentimento e sigilo a esta carta anexado. Além disso, os nomes dos Promotores e Procuradores de Justiça, assim como quaisquer sinais ou dados que possam identificá-los, serão omitidos do texto da pesquisa, em respeito aos padrões éticos, sendo certo que os resultados estarão disponíveis para a sua apreciação e consulta.

Sendo o que cumpria para o momento, fico à disposição para quaisquer esclarecimentos necessários.

São Paulo, [\*]

---

**Ananda Palazzin de Almeida**  
Pesquisadora

### **ANEXO III: TERMO DE CONSENTIMENTO E SIGILO**

**Pesquisadora:** Ananda Palazzin de Almeida, brasileira, solteira, inscrita no CPF/MF sob o nº 370.551.968-92 e RG nº 35.668.528-7, domiciliada na Alameda Itu, 284, apartamento 61, São Paulo/SP.

**Pesquisa:** O Ministério Público como litigante habitual na tutela dos interesses sociais: uma atuação estratégica?

**Objeto da pesquisa:** A pesquisa, desenvolvida para a elaboração de dissertação de mestrado, cursado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, objetiva estudar a estrutura do Ministério Público do Estado de São Paulo, notadamente no que diz respeito à possibilidade de viabilizar a sua atuação estratégica na tutela dos interesses sociais. Nesse contexto, o estudo requer o levantamento de dados mediante entrevistas com Promotores e Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, cujas atribuições estejam vinculadas à tutela de interesses coletivos, a fim de subsidiar a pesquisa com dados sobre a estruturação e atuação do Ministério Público nessa seara.

**Uso da entrevista:** o conteúdo da entrevista será utilizado para fins acadêmicos, no âmbito da dissertação de mestrado a ser apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Ressalvadas orientações em contrário, será garantida a confidencialidade da entrevista no texto do trabalho, comprometendo-se, assim, a (i) manter sigilo, tanto escrito como verbal, de todos os dados e informações referentes aos entrevistados; (ii) não revelar, reproduzir, utilizar os dados e informações referentes aos entrevistados, que possibilitem a sua direta identificação; (iii) não revelar dados de eventuais partes citadas durante a realização de entrevistas.

Destaca-se que todos os documentos e dados, inclusive o caderno de anotações de entrevistas e eventual gravação, são de propriedade da pesquisadora e serão por ela armazenados, para uso exclusivo na elaboração do estudo ora descrito.

Eu, \_\_\_\_\_, estou de acordo com os termos e com a participação da pesquisa em referência.

São Paulo,

\_\_\_\_\_  
[membro]

\_\_\_\_\_  
**Ananda Palazzin de Almeida**  
Pesquisadora

## **ANEXO IV: ROTEIRO DAS ENTREVISTAS**

### **1. RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS**

- Na sua percepção, a organização dos órgãos de execução em Promotorias, o seu aparelhamento/infraestrutura material e o número de profissionais atende bem à demanda para a atuação do MP na tutela dos interesses coletivos? Essa estrutura torna necessária a seleção dos casos de atuação ou influencia os expedientes empregados para condução dos trabalhos?
- A atribuição das funções entre os Promotores é realizada a partir de critérios de especialização, experiência ou interesse dos profissionais com o direito material?

### **2. O MP E A TUTELA DOS INTERESSES COLETIVOS**

- Na sua visão, qual é o papel do MP na tutela dos interesses coletivos? O que qualifica o MP para esse papel, em detrimento dos demais legitimados? Entende que o MP atende à demanda e desempenha bem esse papel?
- Há a priorização, pelo MP, em termos de recursos (materiais, humanos, tempo, gestão) (i) de outras áreas de atuação (como criminal) e (ii) de outras funções (como custos legis) em detrimento da atuação como órgão agente na tutela de interesses coletivos? É difundida no MP a ideia de priorização ou racionalização das atividades do MP de modo a se adequar ao seu “perfil constitucional” (ou à prevalência da atuação como órgão agente na tutela de interesses sociais)? Como isso se reflete no dia a dia?

### **3. IDENTIFICAÇÃO DE CONFLITOS/CASOS**

- Quais são as principais vias de acesso de questões coletivas ao MP? O que ocorre com mais frequência – a iniciativa do MP de monitorar, contatar diretamente a sociedade para identificar essas questões ou a canalização a ele vinda de fora (a exemplo da mídia ou do envio de informações por organizações da sociedade civil/Estado)?
- Há uma seleção dos casos que serão efetiva ou prioritariamente tutelados pelo MP? Há orientação por plano/coordenação institucional ou isso é definido por cada Promotor? Com quais critérios?

### **4. DISTRIBUIÇÃO DE ATIVIDADES**

- Como é definida a distribuição dos trabalhos/processos/casos entre os promotores ou promotorias de justiça?

- Na sua percepção, essa forma de organização atende à demanda e é adequada para a atuação do MP na tutela dos interesses coletivos? Ela dificulta uma atuação uniforme da instituição para determinados temas?

## **5. ATUAÇÃO E CONDUÇÃO DOS CASOS**

- Existe orientação ou definição institucional de critérios sobre a forma de encaminhamento dos conflitos coletivos (judicial/extrajudicial) ou as soluções são trabalhadas caso a caso? Segundo quais critérios? Em que situações se opta pela judicialização do conflito?
- Como são definidas as teses e a estratégia de condução dos casos? Costuma-se direcionar ou coordenar as atividades de acordo com uma estratégia uniforme da instituição, pensando-se a longo prazo? São utilizados e seguidos pelos membros planos de metas e de atuação, recomendações, manuais, modelos de peças, diretrizes sobre gestão e a atividade-fim?
- Há troca de informações, discussões de temas, contato com outros profissionais, além da condução integrada/coordenada de casos entre os membros do MP?
- O mesmo promotor de justiça usualmente acompanha o caso do início até o seu final, pensando em sua estratégia e condução total? A atuação de mais de um membro/órgão no mesmo processo, prejudica a elaboração da estratégia para o caso?
- Como é o contato do MP com a coletividade, especialmente para identificação e compreensão dos conflitos, obtenção de informações, definição de teses? E com organizações da sociedade civil e a Administração, há proximidade que contribui para isso? Há diferença entre as promotorias da capital e do interior nesse aspecto?
- A organização, as ferramentas existentes, a natureza e o volume de trabalho deixam espaço para uma atuação mais inovadora, ativa e ampla do promotor, ou favorece uma postura mais reativa e rotineira de atuação?
- A atuação nos coletivos recebeu algum impacto com o NCPC? É feito o monitoramento de jurisprudência para definir estratégias de atuação? Preocupa-se com a formação de jurisprudência favorável ou trabalha-se mais caso a caso? Os membros contam com auxílio especializado (p.e. CAO) e com banco de dados/históricos para definir a sua atuação?
- Na sua visão, de que forma a independência funcional e o princípio do promotor natural impactam a condução dos conflitos coletivos, especialmente no que diz respeito à variedade de formas de atuação, à eleição de prioridades e à continuidade/uniformidade da atuação do MP?
- Há uma barreira para o êxito na tutela dos direitos coletivos pelo MP? O que entende como êxito nesses casos?

- Há preocupação da instituição para resguardar os interesses e as garantias da carreira? Como isso é refletido nos casos de tutela de interesses coletivos? (a exemplo da discussão sobre hipóteses de legitimação).

## **6. RELAÇÕES COM O APARATO**

- Como qualificaria a relação do MP com o Poder Judiciário? Há certa proximidade ou relação de confiança, em razão da natureza pública do MP/das suas atividades ou da forma da sua organização (a exemplo da inserção de promotorias dentro de fóruns)? Isso impacta de certa forma o fluxo dos trabalhos?