

Acesso à Justiça e Atuação do Ministério Público na Defesa dos Interesses Sociais¹

Access to Justice and the Public Prosecutor's Office While Advocating for Social Interests

SUSANA HENRIQUES DA COSTA²

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo (SP). Brasil

ANANDA PALAZZIN DE ALMEIDA³

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo (SP). Brasil

RESUMO: O presente artigo analisou a atuação do *Parquet* Paulista na promoção do acesso à justiça. Partiu-se da tipologia dos usuários do sistema de justiça de Marc Galanter e do modelo de Ministério Público de Rogério Arantes, para se questionar qual seria o papel preponderante desempenhado pelo Ministério Público de São Paulo como agente na defesa dos interesses sociais, considerando a sua estrutura e normatização: o de *instituição do sistema de justiça*, tendencialmente passiva, absorvida pelo desempenho de inúmeras e diferentes funções e adstrita a determinados padrões, herdados do seu desenvolvimento institucional, além de impassível de usufruir de determinadas vantagens estratégicas aventadas por Galanter, ou o de *litigante habitual*, que atua de forma estratégica em prol de interesses tendencialmente sub-representados. Ao final, a pesquisa, desenvolvida sob os métodos teórico e empírico qualitativo, sem pretensões generalizantes, permitiu confirmar a hipótese traçada, de que há elementos da normatização e estruturação do Ministério Público de São Paulo que favorecem o desenvolvimento do seu papel como instituição do sistema de justiça.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça; Ministério Público como agente na tutela dos interesses sociais; sub-representatividade; representatividade adequada; óbices na fruição de vantagens estratégicas dos litigantes habituais; Ministério Público como instituição do sistema de justiça.

1 O presente artigo é resultado da pesquisa de mestrado desenvolvida por Ananda Palazzin de Almeida, sob orientação de Susana Henriques da Costa (ALMEIDA, Ananda Palazzin de. O Ministério Público como litigante habitual: uma atuação estratégica?. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019).

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0850-3609>.

3 Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4142-7161>.

ABSTRACT: This paper analyzed São Paulo State's Attorney's Office role in promoting access to justice. This research adopted the starting point of Marc Galanter's typology of parties to the justice system, and the model of a Public Prosecutor's Office outlined by Rogério Arantes, to question what the preponderant role of the Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo is as an agent in charge of the protection of social interests, considering its structure and standardization: the one as *an institution of the justice system*, tending to be passive, developing countless functions and limited to certain standards inherited from its respective institutional development, in addition to being unable to enjoy certain strategic advantages suggested by Galanter, or the one of *repeat player*, which operates strategically towards social interests that are generally under-represented. Finally, the research, conducted applying qualitative theoretical and empirical methodologies, without generalizing intentions, allowed the confirmation of the initial hypothesis, that there are elements of standardization and structuring of the Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo that favor its role more as an institution of the justice system.

KEYWORDS: Access to justice; Public Prosecutor's Office as an agent of protection of social interests; under-representation; appropriate representation; obstacles to the enjoyment of strategic advantages of repeat players; Public Prosecutor's Office as an institution of the justice system.

INTRODUÇÃO

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 (SANTOS, 2015, p. 22-23 e 31; CUNHA, 2013), figurando como partícipe da atribuição dos contornos ao acesso à justiça e da tutela dos interesses sociais (CARVALHO; LEITÃO, 2010; SADEK, 2008; ASPERTI, 2016, p. 18-19; CUNHA; GABBAY, 2013, p. 31; JUNQUEIRA, 1996, p. 389-402; CUNHA, 2008, p. 5-13; COSTA, 2016), especialmente após as transformações institucionais que tiveram como ápice a Constituição Federal de 1988 e que reforçaram as suas atribuições como representante da sociedade, defensor dos interesses sociais e, para alguns, efetivo instrumento para a promoção do aludido acesso (CARVALHO; LEITÃO, 2010; MACEDO JÚNIOR, 2010; SADEK, 2010; KERCHÉ, 2007; CORTÊS, 2010; ARANTES, 1999; SADEK, 2009; 2010).

Como destacado por Rogério 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 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 (ARANTES, 2002).

Segundo Carlos Alberto de Salles, a atuação do Ministério Público como agente na tutela de interesses sociais compreenderia a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos e 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” (1997, p. 245-247).

Como explica Susana Henriques da Costa, a tutela dos interesses coletivos tem em seu centro o conceito da representatividade, na medida em que a abrangência ou a indivisibilidade desses interesses afasta a possibilidade de que todos os membros da coletividade interessados participem da relação jurídica processual (2017, p. 300). Para Salles, a indivisibilidade e a dispersão dos interesses sociais também contribuiriam para os qualificar como tendencialmente *sub-representados*, uma vez que tais fatores criariam desincentivos para que agentes se mobilizassem com o objetivo de promover a sua tutela (1998, p. 129-134).

Vê-se, assim, que a representação, no direito coletivo, pode ser associada à pertinência em se alterar ou criar incentivos para a tutela dos interesses sociais, sem os quais esses interesses acabariam por não serem defendidos (SALLES, 1998, p. 128). A técnica processual eleita no Brasil para equacionar tal representação de interesses, por sua vez, foi a da legitimidade extraordinária.

O Ministério Público é um dos atores investido de legitimidade extraordinária para tutelar os interesses sociais no sistema brasileiro. Referida outorga de poderes foi realizada partindo-se da *presunção* de que o *Parquet* figuraria como bom representante, na medida em que se presumiu a sua conexão ideológica com os interesses sociais, em função da sua natureza pública (COSTA; FERNANDES, 2017, p. 365; COSTA, 2017, p. 433-434). A despeito de tal *presunção*, a doutrina e a jurisprudência aventam outros elementos cuja aferição se mostraria necessária em prol da *garantia da adequada representação dos interesses em jogo e do devido processo legal* (COSTA, 2017, p. 300). Neste contexto, aventa-se a pertinência em se ponderar se o litigante extraordinário é apto a defender *bem* esses interesses ou se é apto a promover a sua tutela *com a mesma capacidade ou qualidade dos interesses adversos* (SALLES, 1998, p. 135-151), de modo a legitimar a representação e a revelá-la como adequada.

Mais precisamente, os atuais moldes do ambiente de atuação de litigantes que, como o Ministério Público, são desenhados para tutelar e viabi-

lizar o acesso à justiça de determinados interesses, marcados pelo assoberbamento (AMB, 2015; SADEK, 2004, p. 88; BRASIL, 2007; BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011b; ASPERTI, 2014, p. 18), pela persistência da defasagem do acesso à justiça (ASPERTI, 2014, p. 22; SADEK, 2008, p. 274; SADEK, 2004, p. 86; FALCÃO, 2016; COSTA, 2016, p. 43; SANTOS, 2015, p. 38), pela baixa representatividade dos usuários do sistema de justiça e pela disparidade de condições para a litigância entre as diferentes partes (SADEK, 2004, p. 86; SILVA, 2010, p. 25; CUNHA; GABBAY, 2013), somados às características da estrutura e normatização desses litigantes, revelam o interesse na análise da qualidade com que a sua atuação é empreendida e da forma pela qual “jogam o jogo da litigância” *de modo estratégico* e, portanto, apto a superar obstáculos e a equalizar a tutela dos interesses sub-representados.

Assim, uma das formas de se avaliar a qualidade da atuação do *Parquet* como agente na tutela dos interesses sociais consiste em aferir se ela é passível de proporcionar a fruição das mesmas vantagens que outros litigantes que acessam o sistema de justiça com frequência ou habitualidade costumam usufruir no jogo da litigância (GABBAY; SILVA; ASPERTI; COSTA, 2017, p. 22). Tal eixo de análise pode ser fornecido pela tipologia dos usuários do sistema de justiça de Marc Galanter.

De fato, no Brasil, há indícios de alinhamento tipológico dos denominados litigantes habituais e ocasionais, com a tipologia cunhada por Marc Galanter para os usuários do sistema de justiça (GABBAY; SILVA; ASPERTI; COSTA, 2016, p. 12; FALCÃO; SCHUARTZ; ARGUELHES, 2006, p. 86-87). Galanter (1974, p. 95-160) aventa 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 *litigantes habituais*, que se engajariam com frequência em litígios, tenderiam a neles auferir vantagens estratégicas, que poderiam ser ampliadas pela conformação dos demais componentes do sistema jurídico (advogados, instituições passivas/sobrecarregadas e aparato normativo). Já os *litigantes ocasionais*, que raramente acessariam os tribunais ou se engajariam em litígios, estariam em posição de desvantagem, já que enfrentariam obstáculos para usufruir vantagens similares.

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 interesses eleitos pelo litigante. Os litigantes habi-

tuais 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 existentes⁴.

Neste contexto, cogita-se que a tutela coletiva promovida pelo *Parquet* possa ser vista como forma de se conferir determinadas vantagens aos interesses sociais ou de se mitigar a sua tendente sub-representação, ao articulá-los de forma organizada ou ao se proporcionar “adequate representations and procedural parity between parties” (GABBAY; ASPERTI; COSTA, 2017, p 20). Tal papel se aproxima da proposta de Galanter de reorganização 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”⁵, podendo o respectivo grupo ser visto como uma unidade e consistir, ele mesmo, em espécie de litigante habitual, passível de usufruir de vantagens estratégicas (GALANTER, 1974, p. 141).

4 As vantagens passíveis de serem auferidas pelo litigante habitual, de acordo com Galanter, podem ser sintetizadas da seguinte forma: (a) *Advance intelligence*: os litigantes habituais poderiam antever o funcionamento de determinadas situações envolvendo litígios, permitindo que possam estruturar-se e atuar em conformidade com as suas experiências (GALANTER, 1974, p. 100); 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 dos 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” (ASPERTI, 2014, p. 41); (d) *Credibilidade*: os litigantes habituais devem estabelecer e manter a sua credibilidade como litigantes (GALANTER, 1974, p. 102) – 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) (GALANTER, 1974, p. 101); o litigante habitual precisa litigar seletivamente (“ele não pode brigar em todos os casos” – GALANTER, 1974, p. 28); (f) *Rule making*: os litigantes habituais podem visar ganhos imediatos com o litígio ou mudanças normativas (maior poder de persuasão para as mudanças dada a sua experiência). Teriam habilidade para buscar a criação de regras (GALANTER, 1974, p. 101) tanto na seara política quanto no litígio em si, estando diante de melhores oportunidades para impulsionar casos cuja probabilidade de produção de normas favoráveis seja maior; (g) *Resultado favorável*: pode ser entendido também como o estabelecimento de normas/precedentes favoráveis que possam influenciar casos similares futuros (diante da existência de baixo risco por caso e de uma perspectiva de diversos casos semelhantes) (GALANTER, 1974, p. 101). Dada a expectativa de futuros litígios, os litigantes habituais podem optar por realizar acordos ou prosseguir com o caso no judiciário, caso aparentem ter mais chances de produzir normas favoráveis (GALANTER, 1974, p. 101). Além disso, apreciam economias de escala e têm baixos custos para iniciar os casos; (h) *Seleção de normas*: 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 efetiva aplicabilidade das normas dependem de recursos como conhecimento, foco, serviços especializados e dinheiro (GALANTER, 1974, p. 97-103).

5 “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)

Seja pelo volume e pela 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” para tanto. Ainda, há previsão de que o exercício das finalidades institucionais outorgadas ao *Parquet* seja suportado pela atuação ampla em termos geográficos, pela dotação de recursos, pela sua composição por profissionais capacitados, assim como pela disposição de amplo arcabouço normativo e de instrumentos processuais que buscam viabilizar tais finalidades institucionais, tanto pela via extrajudicial quanto por meio do acesso frequente ao Poder Judiciário (RODRIGUEZ 2013, p. 17-18).

A despeito disso, isto é, ainda que o Ministério Público tenha recebido tal aparato para atuar como habitualidade como litigante na tutela dos interesses sociais, a análise da estrutura e do desenho institucional do *Parquet* suscita questionamentos acerca da viabilidade de ele deter ou mobilizar algumas vantagens que costumam ser usufruídas por outros litigantes que, como o *Parquet*, acessam e se utilizam do sistema de justiça com frequência. Como exemplos, têm-se a independência funcional dos seus membros, que poderia impactar o desenvolvimento de uma atuação una, coesa e planejada e dos princípios da obrigatoriedade e do promotor natural, que poderiam influir na atuação seletiva e planejada do *Parquet*.

Algumas propostas de mudanças institucionais e questionamentos apresentados por integrantes do Ministério Público na fase subsequente à promulgação da Constituição Federal de 1988 já evidenciam alguns desses potenciais obstáculos. Como ensina Rogério Arantes, na aludida fase, o Ministério Público teria começado a adotar iniciativas buscando mudanças em sua atuação, passando a investir “em novas formas de atuação que ampliem ainda mais sua condição de agente político da lei”, por meio da superação de “alguns poucos inconvenientes decorrentes da primeira estratégia expansionista” (2002, p. 112), tendo manifestado 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.

O autor ilustra esse movimento pela relativização do princípio da obrigatoriedade da ação, de modo a permitir que os membros “possam agir segundo os princípios da oportunidade e da conveniência, selecionando os casos que julgar mais relevantes para sua atuação” (2002, p. 111); pela

tentativa de revisão do conceito de interesse público e das oportunidades de atuação como *custus legis*, para dedicar-se a casos de maior relevância (2002, p. 110); pela busca da correção de questões originadas da estratégia de equiparação com a magistratura, a exemplo da sua estrutura monocrática-individualista (2002, p. 110) e das sugestões de criação de um sistema de promotorias para racionalização dos trabalhos, “estabelecimento de metas, estratégias e prioridades” (2002, p. 112).

Embora esse movimento evidencie pontos relevantes da estruturação e normatização do *Parquet* que poderiam impactar a fruição de vantagens estratégicas, especialmente o desenvolvimento de uma atuação *seletiva, coesa e planejada*, Arantes antecipa a identificação de possíveis óbices à sua concretização, em face do princípio do promotor natural (“um dos poucos e indiretos controles da atividade do Ministério Público”) e da independência funcional (“o mais valioso dos princípios de organização do Ministério Público”) (ARANTES, 2002, p. 112).

Cogita-se que os obstáculos à fruição de vantagens estratégicas podem, em certa medida, afastar o Ministério Público do conceito e do desenvolvimento do papel de *litigante habitual* e aproximá-lo mais de uma *instituição*, tendencialmente passiva, absorvida pelo desempenho de inúmeras e diferentes funções e adstrita a determinados padrões, herdados do seu desenvolvimento institucional. Neste contexto, questiona-se qual seria o papel preponderante desempenhado pelo Ministério Público como agente na tutela dos interesses sociais, considerando a sua estrutura e normatização: o de *instituição do sistema de justiça*, impassível de usufruir de determinadas vantagens estratégicas, ou o de *litigante habitual*, que atua estrategicamente ao dar voz, organizar e representar os interesses sociais que tendem a ser sub-representados na sociedade.

Diante disso, para os propósitos deste artigo, elegeram-se como eixos de análise (i) 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 eleger e “disparar” casos relevantes e tendencialmente promissores, otimizar e obter resultados planejados com a sua litigância envolvendo interesses sociais, em face de princípios como o da obrigatoriedade; e (ii) os eventuais óbices ao desenvolvimento de uma atuação *coesa, una e persistente* para a consecução de fins institucionais, à luz da independência funcional dos seus membros e do princípio do promotor natural, dadas as condicionantes para a distribuição e condução de casos pelo Ministério Público de São Paulo. A *hipótese* proposta e con-

firmada foi a de que há elementos da normatização e da estruturação do Ministério Público de São Paulo que favorecem a preponderância do desenvolvimento do seu papel de *instituição* do sistema de justiça, em face dos obstáculos para atuar de modo conforme aos litigantes habituais, usufruindo das vantagens que são usualmente por eles desfrutadas.

I – METODOLOGIA

O artigo foi desenvolvido⁶ a partir da eleição de marcos teóricos (tipologia dos usuários do sistema de justiça de Marc Galanter e modelo de Ministério Público traçado por Rogério Arantes). O estudo, desprovido de pretensões generalizantes, centrou-se no Ministério Público do Estado de São Paulo⁷ e foi desenvolvido sob os prismas teórico e empírico qualitativo, desdobrando-se este último em entrevistas realizadas ao longo de 2018⁸, na normativa institucional do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público de São Paulo, em doutrina do Ministério Público, bem como no exame de dados secundários obtidos de pesquisas empíricas, qualitativas e quantitativas, sobre o *Parquet*.

6 O presente artigo é resultado da pesquisa de mestrado desenvolvida por Ananda Palazzin de Almeida, sob orientação de Susana Henriques da Costa (ALMEIDA, Ananda Palazzin de. O Ministério Público como litigante habitual: uma atuação estratégica?. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019).

7 Escolha realizada em função da grandeza, importância e abrangência de atuação dessa unidade do *Parquet*, bem como pelas limitações de tempo, espaço e recursos das pesquisadoras. Não se pretendeu executar uma pesquisa generalizante, mas, sim, qualitativa. Embora alguns dados da estrutura e normatização do *Parquet* como um todo institucional sejam, como tais, passíveis de serem refletidos na unidade de São Paulo, não se pretendeu, a partir dessa pesquisa, extrapolar generalizações da realidade paulistana ao todo do Ministério Público brasileiro.

8 O objetivo foi obter, por roteiros semiestruturados, uma aproximação com o objeto da pesquisa, sabendo-se que não são representativas, em termos quantitativos, bem como que não se pretende obter delas pretensões generalizantes. Além da entrevista-teste, foram entrevistados 17 integrantes 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*: Promotorias de Consumidor, Direitos Humanos, Habitação e Urbanismo, Infância e Juventude, Meio Ambiente, Grupo Especial de Atuação – Educação, 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. Os entrevistados foram todos aqueles que responderam ao convite de entrevista, acenando disponibilidade e interesse na sua concessão. Considerando a confidencialidade das entrevistas, as falas dos entrevistados foram referenciadas no texto da seguinte forma: Entrevistado 01, Entrevistado 02, seguindo-se numericamente até Entrevistado 17. 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.

Os recortes deste trabalho foram realizados considerando os seus propósitos e escopo reduzidos, bem como os pontos de contato apresentados com os marcos teóricos, evidenciando de forma ilustrativa aspectos da estrutura e da normatização do *Parquet* paulista com potenciais implicações sobre o papel por ele desenvolvido na tutela dos interesses sociais.

II – ATUAÇÃO PLANEJADA E SELETIVA DO *PARQUET* PAULISTA

Como destacado por Arantes, diante da amplitude das áreas de atuação conferidas ao *Parquet*, contextualizadas na “conquista de novas formas de atuação na esfera cível” (ARANTES, 2002, p. 14) obtida ao longo da evolução do seu modelo institucional, seria possível identificar o interesse e a movimentação do Ministério Público em dar enfoque a determinadas áreas de atuação e em rever algumas de suas atribuições.

A esse respeito, o autor identificou uma série de propostas do *Parquet*, 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 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, dado o volume de atribuições, 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.

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 interesses sociais, dados levantados pela pesquisa sugeriram a possibilidade de que haja a priorização, em termos de prestígio, atenção ou destinação de recursos de outras áreas historicamente atreladas às atividades do Ministério Público, especialmente a criminal.

Tais dados, incluindo entrevistas realizadas com membros do Ministério Público de São Paulo, que foram perguntados sobre a percepção acerca da eventual priorização ou disparidade de recursos entre as áreas de direitos coletivos e outras, revelaram possível desigualdade, refletida, por exemplo, no número de integrantes do *Parquet* exclusivamente dedicados à área criminal em face daqueles dedicados à tutela dos interesses so-

ciais (ENTREVISTADO 05; LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 28-31; CONECTAS, 2017, p. 20)⁹.

Para além da área de atuação, de acordo com as percepções coletadas, o potencial desenvolvimento de uma atuação seletiva do Ministério Público ainda perpassaria pela ideia de racionalização das suas atividades, por meio da redução ou até da eliminação do papel de interveniente, que deveria recair apenas sobre os processos que versam sobre questões de interesse público primário, relevância social ou com viés coletivo (BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 239-241; ENTREVISTADO 17; ENTREVISTADO 16), em benefício da sua atuação como agente na tutela dos interesses sociais. Os principais vetores que fundamentam essa atuação seletiva, de acordo com os dados coletados pelo trabalho, a doutrina do Ministério Público e a normativa interna da instituição seriam:

- a) O acúmulo de funções (BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 236; ENTREVISTADO 15) 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, somados às limitações materiais e pessoais da instituição (JATAHY, 2016, p. 49; NOGUEIRA, 2017, p. 354-356), 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 (ENTREVISTADO 12; ENTREVISTADO 09; ENTREVISTADO 06; BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 258)¹⁰;
- b) Adaptação do *Parquet* ao que seria mais aderente aos objetivos e às atribuições consolidadas pela Constituição Federal de 1988 (SALLES, 1999, p. 32; JATAHY, 2016, p. 45-46; GUIMARÃES JÚNIOR, 1997a, p. 101-102; FERRAZ, 2003,

9 No entanto, alguns entrevistados, (i) 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 (ENTREVISTADO 17); (ii) justificaram tal cenário no volume de trabalho demandado na esfera criminal (ENTREVISTADO 01) ou mesmo na maior relevância da atuação penal, por ser vista como função privativa do Ministério Público (ENTREVISTADOS 10, 11 e 12); (iii) não declararam a sua percepção especificamente sobre esse ponto, ainda que perguntados, ou não se manifestaram de forma contundente sobre eventual diferenciação (ENTREVISTADOS 02, 06, 14 e 15); (iv) pontuaram não haver disparidade (ENTREVISTADOS 03, 07 e 16) por entenderem que todas as áreas de atuação seriam importantes (ENTREVISTADOS 04 e 08), que a obrigatoriedade da atuação incide sobre ambas (ENTREVISTADO 09), ou mesmo que as estruturas das áreas são atendidas pela instituição conforme a necessidade (ENTREVISTADO 13).

10 Sob o aspecto normativo do *Parquet* paulista, vale, ainda, conferir: Ato Normativo nº 32/94-CGMP, Ato Normativo nº 286/2002-PGJ-CPJ-CGMP e Ato Normativo nº 295/2002-PGJ-CPJ-CGMP.

- p. 30-31)¹¹. A prevalência da função como agente denotaria uma postura mais ativa da instituição (DIDIER JÚNIOR; GODINHO, 2017, p. 72-74; LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 48), respaldada em comandos contidos na própria Constituição Federal (GUIMARÃES JÚNIOR, 1997a, p. 102; GUIMARÃES JÚNIOR, 1997b, p. 141-161; NOGUEIRA, 2017, p. 357, 360-361; ZENKER, 2006, p. 107-108; BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 237; NOGUEIRA, 2017, p. 357 e 360), além de se revelar mais adstrita à “vocação” do *Parquet*, à tutela de direitos fundamentais (ALMEIDA, 2016, p. 106; PINHO, 2017, p. 137-138) e ao acesso à justiça (ROSENVALD, 2016, p. 145-146), tônicas que, inclusive, teriam sido reforçadas com a ulterior promulgação de diplomas legais, como o Código de Defesa do Consumidor (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 84-87; ARANTES, 1999, p. 5; JATAHY, 2016, p. 49; ENTREVISTADO 02; ENTREVISTADO 05);
- c) Priorização de uma tutela considerada mais útil e efetiva (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 82-83; ZANETI JÚNIOR, 2016, p. 60)¹² na área cível, eis que voltada a impactos amplos ou não restrita a interesses individuais (muitas vezes já assessorados por advogados) (MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 103-114; ZANETI JÚNIOR, 2016, p. 60; ROSENVALD, 2016, p. 150), mais favoráveis aqueles de conotação social ou indisponível (MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 104-105; ENTREVISTADO 02; ENTREVISTADO 05; ENTREVISTADO 14), afastando-se da lógica mais inerte do “parecerismo”, atrelada ao período de busca pela equiparação do Ministério Público com a magistratura (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 81-82; Recomendação nº 57/2017-CNMP);
- d) Alteração da lógica de atuação do Ministério Público, segundo critérios de qualidade em detrimento da quantidade (ARANTES, 2002, p. 110-112).

11 Novamente, a questão é tratada, sob o aspecto normativo, por uma série de normas institucionais, a exemplo de: Ato Normativo nº 286/2002-PGJ-CPJ-CGMP, Ato Normativo nº 295/2002-PGJ-CPJ-CGMP, Recomendação nº 34/16-CNMP, Recomendação nº 8/08-CNMP e Ato Normativo nº 313/2003-PGJ-CPJ-CGMP.

12 Ainda, sob a perspectiva normativa institucional: Ato Normativo nº 286-PGJ/CGMP/CPJ, Ato Normativo nº 313/03-PGJ-CGMP, Recomendação nº 34/2016-CNMP e Ato Normativo nº 536/2008-PGJ-CGMP. Ministério Público do Estado de São Paulo: Manual de Atuação Funcional dos Promotores de Justiça do Estado de São Paulo, 28 dez. 2010 (arts. 128 e 133).

O tema, contudo, permanece objeto de discussões e críticas no Ministério Público (BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 241-243), tendo-se 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, em face do princípio da obrigatoriedade (ENTREVISTADO 09; ENTREVISTADO 06)¹³, da relevância da atuação do *Parquet* para as partes individuais do conflito (ENTREVISTADO 06; ENTREVISTADO 15), do engessamento da estrutura e o regramento relacionados com os cargos existentes (ENTREVISTADO 02; ENTREVISTADO 14) e da resistência institucional derivada de interesses políticos internos (ENTREVISTADO 05). Neste contexto, de acordo com o ENTREVISTADO 02, 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.

Diante desses obstáculos, para viabilizar o exercício seletivo das funções ministeriais, vozes da instituição sustentam que se mostraria necessária a flexibilização de princípios como a independência funcional e a obrigatoriedade da atuação, para se permitir maior discricionariedade na seleção dos casos em que o *Parquet* atuaria, além do estabelecimento de metas, estratégias e prioridades de atuação na aludida seara, em conformidade com o interesse público e a interpretação do *Parquet* sobre as suas finalidades institucionais (ZANETI JÚNIOR, 2017, p. 54-55)¹⁴.

Referidas barreiras também foram identificadas para o desenvolvimento de eventual atuação *seletiva* do Ministério Público de São Paulo relativa à priorização de *casos ou matérias*, entre todos aqueles em que poderia

13 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 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%20JUIZO%20DE%20DIREITO%20DA%201ª%20VARA%20DA%20COMARCA%20DE%20VOTUPORANGA).

14 Alguns entrevistados, embora consignem haver discussões e algum regramento sobre a racionalização, não atrelam isso à necessidade de que haja revisão ou menor priorização do papel de interveniente, ou mesmo reconhecem seus impactos na atuação na área de direitos coletivos (ENTREVISTADOS 01, 10, 11 e 12). Foram entrevistados defensores da manutenção do exercício das funções de interveniente no âmbito do *Parquet* paulista, sem que vislumbrem a possibilidade ou o interesse em se racionalizar essas atividades ou priorizar a função de agente. Os fundamentos para tanto variam entre (i) a possibilidade de que questões coletivas sejam apreendidas a partir de conflitos individuais (ENTREVISTADO 07); (ii) a inexistência de maior ou menor importância entre as atividades, sendo ambas funções institucionais do Ministério Público (ENTREVISTADOS 04, 07, 08 e 13) ou haveria dever de atuação em ambas (ENTREVISTADO 03); (iii) “porque aquilo que pode não ser importante pra você eu posso achar importante” (ENTREVISTADO 07).

figurar como agente na tutela dos interesses sociais, dada a impossibilidade de o *Parquet* atender à integralidade das demandas originadas da sociedade.

Houve a indicação de que a referida atuação seletiva poderia ser adotada por meio da mobilização dos “integrantes para a consecução de resultados concretos, planejados e que se coadunem com os anseios da sociedade” (JATAHY, 2016, p. 51), bem como do estabelecimento e da execução dos planos de atuação funcional ou de um direcionamento estabelecido aos membros, pela instituição (JATAHY, 2016, p. 49; SILVA, 2001, p. 127-144; ENTREVISTADO 16). Tais fatores permitiriam, ainda, a adoção de uma postura ativa no exercício das funções pelo *Parquet* (DIDIER JÚNIOR; GODINHO, 2017, p. 72-74), 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” (BERCLAZ; MOURA, 2016, p. 238). Ainda, 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 (FERRAZ, 2003, p. 34-35; JATAHY, 2016, p. 52; ENTREVISTADO 03; ENTREVISTADO 09).

Ainda que existam entendimentos em sentido contrário (FERRAZ, 2003, p. 21), há quem sustente que, mesmo sendo desejosa, questões como o princípio da obrigatoriedade e a ausência de vinculação dos membros aos planos institucionais impediriam ou dificultariam que tal seleção fosse feita pelo *Parquet* paulista (ENTREVISTADO 03; ENTREVISTADO 04; ENTREVISTADO 16; ENTREVISTADO 17). Assim, a obrigatoriedade, que demandaria dos membros a apresentação de resposta a todas as questões coletivas que lhes sejam encaminhadas, novamente aparece como um dos fatores que poderia obstaculizar o desenvolvimento da atuação seletiva (ENTREVISTADO 01; ENTREVISTADO 02; ENTREVISTADO 06). Nesse sentido, aponta ENTREVISTADO 07 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 [...]”¹⁵.

Verifica-se, portanto, que, a despeito das transformações que teriam alçado a função de agente na tutela dos interesses sociais como prioritária

15 Ainda a respeito do assunto, pronunciou-se o ENTREVISTADO 10.

ao Ministério Público, ou mesmo da independência funcional dos membros que, como apontado por Arantes, poderia permitir aos seus integrantes o estabelecimento de prioridades na sua atuação, conferindo enfoque aos direitos coletivos, existem aspectos da estruturação do *Parquet* paulista que o compelem ou tendem a compelir a atuar em toda e qualquer demanda dirigida a ele que ostente aderência à sua ampla competência constitucional, bem como a dar prevalência a áreas e funções tradicionais de sua atuação, como a persecução criminal, em detrimento dos direitos coletivos.

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 favoreça um desequilíbrio entre as áreas de atuação funcional do *Parquet* paulista, em termos de organização, recursos e investimentos, traduzindo-se na manutenção preponderante de recursos, atenção e estrutura da instituição paulista às suas tradicionais funções.

A pesquisa também sugere que ao menos parcela dos integrantes do *Parquet* paulista tem a sua atuação *pautada* pelas demandas trazidas da sociedade. Como resultado, a atuação do *Parquet* paulista pode acabar por ser traçada de forma *reativa*, a partir de escolhas individuais de cada um dos promotores, em detrimento de se guiar por um olhar institucional planejado, macro e ativo, voltado à consecução de fins institucionais preestabelecidos.

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 contribuir para a gestão de carga de trabalho, emprego e otimização de recursos, bem como 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 do litigante habitual descrita por Galanter, notadamente ao se permitir:

- a) Otimização e investimento de recursos, a partir dos casos e das questões que sejam favoráveis ao atendimento dos seus objetivos;
- b) Dispensa de tempo para aprimoramento da qualidade dos trabalhos, contato com a sociedade para a obtenção de informações e estruturação de litigâncias, além da condução mais ativa de casos (em detrimento de mais inerte, havida nos casos de intervenção);

- c) Disparo de casos favoráveis, a partir de um olhar macro sobre os litígios (considerando que, em contrapartida, há atuação completa/individualizada em cada um deles);
- d) Tratamento técnico completo e de qualidade dos casos que reputar mais relevantes; e
- e) Atuação planejada, considerando que parcela daqueles que sustentam a atuação seletiva aderem à noção de que isso seria feito por meio do planejamento e a construção de metas (por sua vez, frustradas por questões como a independência funcional).

Em contrapartida, a obrigatoriedade da atuação individualizada e o seu volume suscitam a possibilidade de que a atuação do Ministério Público de São Paulo seja realizada de forma rotineira para cada um dos casos encaminhados ao seu conhecimento, dificultando o planejamento, a otimização ou a maximização de vantagens para qualquer dos casos e fomentando uma atuação a partir de um olhar restrito do litígio, de modo estereotipado, o que pode mitigar o conceito de atuação estratégica conforme o litigante *habitual*, nos termos da tipologia de Galanter, aproximando o *Parquet* paulista do papel de instituição, tendencialmente inerte e absorvida pelas inúmeras funções herdadas do seu desenvolvimento institucional.

Como destacado por alguns integrantes, caso se entendesse pela priorização da tutela dos interesses sociais, diversas medidas deveriam ser adotadas pelo *Parquet* paulista, provocando alterações estruturais e normativas na instituição, a exemplo da flexibilização do princípio da obrigatoriedade, da maior destinação de tempo e recursos para a análise e condução de casos coletivos, 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), do estabelecimento de um planejamento para ser seguido e até mesmo da organização territorial diversa, não necessariamente vinculada à organização do Poder Judiciário, considerando o amplo alcance da questão coletiva.

III – DISTRIBUIÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE CASOS

As consequências à fruição de vantagens estratégicas inerentes a uma atuação tendencialmente passiva e dependente de cada integrante, em detrimento de estabelecida a partir de um olhar institucional amplo, coeso, contínuo, organizado e planejado, são também aferíveis da forma pela qual

os casos envolvendo interesses sociais são distribuídos entre os integrantes do Ministério Público de São Paulo e por eles acompanhados.

Com efeito, a atuação do *Parquet*, realizada por membros dotados de independência funcional, pouco diálogo interno e não orientados por um planejamento institucional efetivo ou vinculante, é potencialmente descontinuada e desestimulada a guardar coesão e persistência inúmeras vezes ao longo de sua trajetória. Tais impactos podem ser vistos desde que os casos são levados ao *Parquet* e são distribuídos entre os seus membros.

Os dados coletados apontam que a distribuição dos casos, no *Parquet* paulista, é realizada de forma *livre*, por sorteio, entre os promotores que ocupam cargos com atribuições previamente fixadas para tratar daquela matéria (ENTREVISTADO 01; ENTREVISTADO 02; ENTREVISTADO 04; ENTREVISTADO 06; ENTREVISTADO 07; ENTREVISTADO 08; ENTREVISTADO 09; ENTREVISTADO 13; ENTREVISTADO 16; ENTREVISTADO 17)¹⁶. Essa distribuição seria feita como modo de priorizar o princípio do promotor natural, a paridade de volume de atividades entre os membros, assim como de possibilitar aos membros que trabalhassem em assuntos variados, não havendo, em regra, escolha ou predestinação diferenciada por assunto e por integrante da Promotoria (ENTREVISTADO 03).

No que toca aos eventuais impactos de tal divisão sobre a atuação do Ministério Público de São Paulo, parcela dos entrevistados pontuou que os critérios de distribuição não seriam adequados e/ou dificultariam a atuação uniforme dos promotores (FERRAZ, 2003, p. 96)¹⁷. Relatou-se a possibilidade de que casos envolvendo o mesmo tema recebessem tratamentos e encaminhamentos diferenciados de acordo com o Promotor de Justiça sorteado, o que resultaria em insegurança para a sociedade (ENTREVISTADO 01; ENTREVISTADO 09). Tal conformação teria ainda potencial impacto

16 Ainda a esse respeito: Ato Normativo nº 429/2005-PGJ. Também se identificou a possibilidade de distribuição: (i) a partir da urgência do caso em detrimento da ordem de chegada (Ato Normativo nº 429-PGJ); (ii) de acordo com critérios de conexão (ENTREVISTADOS 01 e 13 – prevenção, ENTREVISTADOS 03, 08, 17, 09 e 07 – conexão); e (iii) a partir de um assunto, com destinação de casos a determinados membros da Promotoria, para organização e atendimento de tema previsto no Plano Geral de Atuação (ENTREVISTADOS 01 e 17).

17 Em contrapartida, houve quem pontuasse que a forma de distribuição dos casos seria adequada, como meio para garantia da imparcialidade dos membros (ENTREVISTADOS 09 e 10), ou não seria o fator que impactaria a uniformidade da atuação de modo significativo, sendo outras questões reputadas mais relevantes para a condução uniforme de determinado assunto, a exemplo: (i) do tamanho da instituição (ENTREVISTADO 03); (ii) da tendência de limitação de eventual distribuição temática apenas às Promotorias especializadas da Capital (ENTREVISTADO 03); (iii) da possibilidade de alteração do entendimento do Promotor pela Procuradoria (ENTREVISTADO 03); (iv) da independência funcional (ENTREVISTADOS 06, 12 e 15); (v) dos mecanismos de integração e diálogo entre os Promotores de Justiça (ENTREVISTADOS 11, 05 e 13).

sobre a formação de teses institucionais, a uniformidade ou a unidade de atuação do Ministério Público de São Paulo, notadamente quando somadas à independência funcional dos membros (ENTREVISTADO 07; ENTREVISTADO 17)¹⁸.

Depois de distribuídos, os casos ainda estão sujeitos a sofrerem descontinuidade ou divergências na sua condução por uma série de fatores, a exemplo da rotatividade do integrante que ocupa determinado cargo¹⁹, bem como da mudança funcional da condução dos processos para a Procuradoria de Justiça, com atuação designada perante os Tribunais. Ou seja, em um mesmo processo, atuará mais de um membro do Ministério Público paulista, em razão de alterações no cargo ou da separação funcional por instâncias percorridas pelo processo (MAZZILLI, 2010, p. 06)²⁰.

Nesse cenário, pode-se cogitar que a rotatividade dos membros em uma localidade (BRASIL, 2016; RODRIGUEZ, 2013), somada com a independência funcional e com fatores como a demora na tramitação de uma ação judicial (ENTREVISTADO 08), 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, além de demonstrarem a dependência e relevância da pessoa do Promotor de Justiça para que se defina o tratamento que será conferido a determinada temática coletiva, poderão impactar o desenvolvimento de uma atuação contínua e persistente, traçada a partir da elaboração de uma estratégia em longo prazo e do uso de experiências pretéritas (ENTREVISTADO 14).

Já no que diz respeito à mudança de atuação funcional em segunda instância, questão que ganha destaque é o fato de que o Procurador de Justiça, valendo-se de sua independência funcional, pode discordar da tese até então sustentada pelo promotor no caso e apresentar parecer em sentido

18 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 (ENTREVISTADOS 01 e 02).

19 A qual pode estar relacionada com questões como o afastamento do membro, férias e mudança de local de trabalho (ENTREVISTADOS 08, 10, 07, 03; e CONECTAS, 2017, p. 33-36).

20 O Ministério Público de São Paulo tem 33 Procuradores na Procuradoria de Interesses Difusos e Coletivos, com atribuições descritas em lei e atos normativos (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e Ato Normativo nº 412/05-CPJ).

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 com a interposição de recurso em face de eventual acórdão desfavorável.

Casos como esses, em que a instituição apresenta posicionamento contraditório nos mesmos autos, ou que ocorrem “desencontros técnicos” (DIDIER JÚNIOR, 2017, p. 25; GODINHO, 2017, p. 95) 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 (GODINHO, 2017, p. 92).

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 as provas do processo (GODINHO, 2017, p. 96), o estabelecimento do diálogo entre os membros de primeiro e segundo graus, para dividir as 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 (GODINHO, 2017, p. 99-100).

A pesquisa ainda evidenciou entendimento no sentido de que o contato dos Procuradores, membros mais experientes na carreira, com os Promotores de Justiça, poderia ser produtivo para orientar os promotores quanto a estratégias mais frutíferas dado determinado posicionamento do Tribunal de Justiça (ENTREVISTADO 14; ENTREVISTADO 12; ENTREVISTADO 11), para aconselhar assuntos relacionados com o tema de especialidade do Procurador ou mesmo para auxiliar a manter uma “política institucional” ou “linha de atuação” sobre um tema (ENTREVISTADO 14). 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) (ENTREVISTADO 03; ENTREVISTADO 04; ENTREVISTADO 05), 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 fundamen-

tação, para não frustrar a estratégia até então empreendida pela instituição (ZENKER, 2016, p. 184)²¹.

Contudo, dados coletados na pesquisa evidenciam a insuficiência do contato entre os membros do *Parquet* e do Procurador com os fatos do caso (ENTREVISTADO 01; ENTREVISTADO 03; ENTREVISTADO 02; ENTREVISTADO 09; ENTREVISTADO 15; ENTREVISTADO 06) ou mesmo que a intensidade e a incidência dessas situações variariam, a depender da postura e do entendimento de cada Procurador (ENTREVISTADO 01; ENTREVISTADO 03; ENTREVISTADO 13; ENTREVISTADO 14), o que poderia afetar negativamente o posicionamento dos Tribunais sobre o tema trabalhado no processo até então (ENTREVISTADO 02; ENTREVISTADO 03; ENTREVISTADO 09)²².

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 –, somada à independência funcional, à mitigação de diálogo entre membros, ao desconhecimento com profundidade do caso pelo Procurador (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 do Ministério Público de São Paulo ao longo do processo (ZENKER, 2016, p. 184), 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 os Tribunais Superiores seja interposto (ENTREVISTADO 05).

Essa situação se agrava considerando que a atuação do Ministério Público de São Paulo em segundo grau sofre nova descontinuidade em face da distribuição dos processos e das funções entre os Procuradores, realizada não apenas para a elaboração de pareceres/interposição de recursos, como também para o acompanhamento das sessões no Tribunal de Justiça.

21 Releva ainda conferir, sob o aspecto normativo: Recomendação nº 57/17-CNMP e Ato Normativo nº 895/2015-PGJ.

22 O ENTREVISTADO 13 diz que isso pode acontecer, mas que é “raríssimo”. Já o ENTREVISTADO 17 relata que, atualmente, o modelo parte da independência funcional dos membros, já tendo presenciado desencontro de atuações.

A incumbência dos Procuradores de oficiar 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 os seus integrantes preferencialmente exercerão as atividades. Nota-se (ENTREVISTADO 10; ENTREVISTADO 12; ENTREVISTADO 14) 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, sendo *outro* o Procurador que será responsável por acompanhar o julgamento do caso pelo Tribunal de Justiça – e, portanto, se valer de ferramentas como a sustentação oral e o despacho de memoriais, voltadas ao convencimento do Tribunal e a conferir destaque aos casos julgados em face das centenas de outros analisados pela Corte (ENTREVISTADO 12; ENTREVISTADO 14).

Ao menos duas foram as consequências expressadas pelos entrevistados dessa divisão: (i) dificuldade de preparação para sustentações orais e despacho de memoriais nos casos (já que, muitas vezes, recebem a lista de casos, nos quais não atuaram anteriormente, poucos dias antes da sessão de julgamento) (ENTREVISTADO 14), realizando-se sustentação oral muitas vezes apenas nos casos em que houve solicitação do promotor ou que o advogado da parte contrária também sustentou (ENTREVISTADO 10); e (ii) abertura de espaço para que um terceiro posicionamento divergente do Ministério Público seja manifestado no mesmo processo (ENTREVISTADO 12).

Para além da segregação funcional e de diálogos potencialmente incipientes entre os integrantes do *Parquet* paulista que atuam em um mesmo processo, a pesquisa também concluiu²³ pela possível baixa ingerência ou a reduzida atribuição de efetividade a um planejamento institucional ou a um “querer” do Ministério Público Paulista (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 24), que pudesse conferir uma coordenação institucional apta a direcionar 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

23 A pesquisa identificou e examinou os seguintes mecanismos institucionais que, em tese, poderiam direcionar e influir na atuação dos membros do *Parquet* paulista: (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.

atuação ancorada em experiências pretéritas, coordenada e persistente para a tutela desses interesses, em detrimento de uma atuação individualizada, descontinuada, traçada por cada integrante caso a caso e sem planejamento ou cotejo com os impactos sobre a litigância subjacente ao conflito coletivo (ENTREVISTADO 04).

A conformação do Ministério Público de São Paulo como uma instituição una e ao mesmo tempo composta por membros dotados de independência funcional indica ser possível, mais uma vez, que fatores inerentes à sua estrutura ou normativa dificultem o auferimento das aludidas vantagens e o estabelecimento de uma política institucional com efetivo potencial de direcionar ou condicionar a atuação dos seus membros, a exemplo da independência funcional, das dificuldades no estabelecimento de ações conjuntas entre os membros, da ausência de vinculatividade dos instrumentos normativos internos, dos seus contornos genéricos e fluidos, da baixa participação ou interesse pelos membros na sua criação ou no seu uso, da aplicação dos princípios da obrigatoriedade e do promotor natural, além de eventuais especificidades locais que desestimulem a aplicação de uma política estabelecida de forma ampla, para a instituição como um todo. A esse respeito, destaca 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. (2002, p. 194)

Verificam-se, assim, também sob esse ângulo, 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 estratégica²⁴, também se abre margem para ampliar a distorção ou o desvio

24 Sobre a dependência da atuação dos membros da instituição: SADEK, 2009, p. 3.

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), assim como, novamente, o desenvolvimento de uma atuação descontínua, não planejada e sem coesão.

A partir dessas ponderações, é possível se cogitar que a forma de distribuição e acompanhamento dos casos tenha potenciais efeitos relacionados à atuação estratégica do *Parquet* paulista, especialmente quando somada a outros fatores e interferentes da fruição de vantagens, a exemplo da independência funcional, do promotor natural, da intensidade do diálogo entre membros para o estabelecimento de conduções comuns e do seu direcionamento a partir de uma orientação institucional.

Os principais impactos sobre a fruição de vantagens estratégicas se relacionariam, assim, à condução de casos e à criação de teses de forma coesa, uniforme, especializada, persistente, ampla (não restrita a cada caso por cada promotor) para a tutela dos interesses sociais, de modo a viabilizar 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. A ausência ou mitigação do auferimento dessas vantagens acaba por afastar o *Parquet* paulista do papel de litigante habitual e aproximá-lo do de instituição do sistema de justiça, preocupada com o desempenho completo das suas inúmeras atribuições funcionais e com a manutenção das garantias dos seus membros, tal como originalmente cunhadas.

CONCLUSÕES

A pesquisa, desenvolvida pelos métodos teórico e empírico qualitativo, permitiu confirmar a hipótese traçada, de que há elementos da normatização e estruturação do Ministério Público de São Paulo que favorecem o desenvolvimento do seu papel mais como instituição do sistema de justiça, do que de litigante habitual, nos termos da tipologia de Galanter.

Muito embora o *Parquet* paulista litigue com habitualidade para buscar a tutela dos interesses sociais e tenha invocado a outorga de legitimidade extraordinária para tanto, por meio do discurso de que o exercício dessas funções se coadunaria com a sua vocação institucional e seria alinhada com a sua natureza pública, a sua atuação como agente na tutela dos interesses sociais é constrita ou modulada por uma série de atributos que foram her-

dados do seu desenvolvimento institucional e que dificultam ou impedem a fruição de vantagens estratégicas usualmente atribuídas aos litigantes habituais, a exemplo do desenvolvimento de uma atuação seletiva, coesa, una, persistente, planejada, ativa e macro.

Vê-se que ao menos parcela dos integrantes do Ministério Público de São Paulo nutrem a percepção de que alguns atributos, como a independência funcional, a ampla gama de funções e os princípios do promotor natural e da obrigatoriedade, acabam por marcar a atuação do *Parquet* nessa seara como tendencialmente passiva, eis que absorvida pelo desempenho de inúmeras e diferentes funções, pautada pelas demandas que são levadas pela sociedade e definida por iniciativas e condutas individuais dos seus membros, em detrimento de estabelecida pelo diálogo ativo com a sociedade e entre os seus integrantes e pelo planejamento coeso da instituição, voltado a atingir a consecução de finalidades determinadas, de modo tal que o *Parquet* figure como um litigante habitual ou uma unidade coesa que organiza e tutela interesses tendencialmente sub-representados.

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.).

ALMEIDA, A. P. de. O Ministério Público como litigante habitual: uma atuação estratégica?. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ALMEIDA, G. A. de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, C. C. de; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2016.

ARANTES, R. B. 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. Acesso em: 18 fev. 2017.

ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ/Editora Sumaré/Fapesp, 2002.

ASPERTI, M. C. de A. *Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 18-19.

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.

BERCLAZ, M.; MOURA, M. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. In: FARIAS, C. C. de; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (org.). *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2016.

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, 2011a.

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, 2011b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Carta de Brasília*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 57/2017. 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. 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. 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, Seção 1, 24 nov. 2005. Disponível em: http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/ATOS/412compilado.pdf. Acesso em: 6 nov. 2017.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. 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.

CASTILHO, E.; SADEK, M. T. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010.

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: 30 nov. 2017.

CÔRTEZ, L. 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. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2010. 101 f.

COSTA, S. H. 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, maio/ago. 2016.

COSTA, S. H. da. Da jurisdição e da ação. Artigos 16 a 20. In: BUENO, C. S. (org.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2017.

COSTA, S. H. da; FERNANDES, D. C. M. Processo coletivo e controle judicial de políticas públicas – Relatório Brasil. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; COSTA, S. H. da (coord.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

CUNHA, L. G.; GABBAY, D. M. (org.). *Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no Judiciário: uma análise empírica*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CUNHA, L. G. *Juizado Especial: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à justiça*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CUNHA, L. G. What Kind of Judiciary Do We Want? The access to Justice in Brazil. *FGV Direito SP Research Paper Series*, São Paulo, n. 5, p 1-16, out. 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2335147>.

DIDIER JÚNIOR, F.; GODINHO, R. R. Questões atuais sobre as posições do Ministério Público no novo CPC. In: COSTA, S. H. da; GODINHO, R. R. (coord.). *Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

FALCÃO, J. Abusar do Supremo. *Jota*, 2016. Disponível em: <http://jota.uol.com.br/abusardosupremo>. Acesso em: 22 jul. 2016.

FALCÃO NETO, J. de A.; SCHUARTZ, L. F.; ARGUELHES, D. W. Jurisdição, incerteza e Estado de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, p. 86-87, 2006.

FERRAZ, A. A. (coord.). *Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional*. São Paulo: Edições APMP, 2003.

GABBAY, D. M.; SILVA, P. E. A. da; ASPERTI, M. C. de A.; COSTA, S. H. 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. Acesso em: 7 set. 2016.

GABBAY, D. M.; ASPERTI, M. C. de A.; COSTA, S. H. 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. Acesso em: 7 set. 2017.

GALANTER, M. Why the “Haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law and Society Review*, v. 9, n. 1, 1974.

GODINHO, R. Renault. O Ministério Público no novo Código de Processo Civil: alguns tópicos. In: COSTA, S. H. da; GODINHO, R. R. (coord.). *Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

GUIMARÃES JÚNIOR, J. L. Papel constitucional do Ministério Público. In: FERRAZ, A. A. M. de C. (coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997a.

GUIMARÃES JÚNIOR, J. L. Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil. In: FERRAZ, A. A. M. de C. (coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997b.

GROSSMAN, J. B.; KRITZER, H. M.; MACAULAY, S. Do the “Haves” still come out ahead? *Law & Society Review*, v. 33, n. 4, 1999.

JATAHY, C. R. da C. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, C. C. de; ALVES; L. B. M.; ROSENVALD, N. (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2016.

JUNQUEIRA, E. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 389-402, dez. 1996.

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

LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L.; DUARTE, T. *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: 9 fev. 2017.

MACEDO JÚNIOR, R. P. Ministério Público Brasileiro: um novo ator político. In: MACEDO, R. P. (coord.). *Ministério Público II – Democracia*. São Paulo: Atlas, 1999.

MACEDO JÚNIOR, R. P. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, M. T. (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

NOGUEIRA, A. S. O Ministério Público como órgão agente e o novo CPC. In: COSTA, S. H. da; GODINHO, R. R. (coord.). *Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

PINHO, H. D. B. de. O Ministério Público e o papel de fiscal da ordem jurídica no CPC/2015. In: COSTA, S. H. da; GODINHO, R. R. (coord.). *Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2017.

RODRIGUEZ, J. R. (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.

ROSENVALD, N. O Ministério Público e a vinculação dos particulares aos direitos fundamentais sociais. In: FARIAS, C. C. de; ALVES, L.; ROSENVALD, N. (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2016.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 86, 2004.

SADEK, M. T. Acesso à justiça: visão da sociedade. *Justitia*, São Paulo, v. 65, n. 198, p. 271-279, jan./jun. 2008.

SADEK, M. T. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, M. T. (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009.

SALLES, C. A. de. Legitimidade para agir: desenho processual da atuação do Ministério Público. In: FERRAZ, A. A. M. de Camargo (coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997.

SALLES, C. A. de. *Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

SALLES, C. A. de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: MACEDO JÚNIOR, R. P. (coord.). *Ministério Público II – Democracia*. São Paulo: Atlas, 1999.

MAZZILLI, H. 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.

SANTOS, B. de S. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2015.

SILVA, C. A. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex-t&pid=S0102-69092001000100007. Último acesso em: 10 mar. 2017.

SILVA, P. E. *Gerenciamento de processos judiciais*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ZANETI JÚNIOR, H. Código de Processo Civil 2015: ruptura do paradoxo entre o Ministério Público da Legalidade e o Ministério Público Constitucional. In: FARIAS, C. C. de; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2016.

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

Sobre as autoras:**Susana Henriques da Costa** | *E-mail:* suscosta@usp.br

Professora Doutora em Processo Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora visitante no Global Legal Studies Center da University of Wisconsin – Madison Law School e pesquisadora visitante na Università degli Studi di Firenze. Atualmente, é Promotora de Justiça e Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo. Membro do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, do Instituto Brasileiro de Direito Processual, da Rede de Pesquisa Justiça Civil e Processo Contemporâneo (PROCNET) e da Law and Society Association. É atuante na causa das mulheres na ciência.

Ananda Palazzin de Almeida | *E-mail:* ananda.dealmeida@gmail.com

Mestre em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito Processual: Acesso à Justiça e Litigância Repetitiva da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, coordenado pelos Professores Carlos Alberto de Salles e Susana Henriques da Costa. São Paulo/SP. Advogada.

Data de submissão: 30 de junho de 2021.

Data de aceite: 17 de março de 2022.