

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO- PPGD
MESTRADO EM DIREITO

Carlos David França Santos

A atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas na defesa dos interesses transindividuais em Maceió, considerados os instrumentos da Ação Civil Pública, do Termo de ajustamento de conduta e da Recomendação

Maceió

2021

Carlos David França Santos

A atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas na defesa dos interesses transindividuais em Maceió, considerados os instrumentos da Ação Civil Pública, do Termo de ajustamento de conduta e da Recomendação

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Adrualdo de Lima Catão

Maceió

2021

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central

Bibliotecário: Cláudio César Temóteo Galvino – CRB4/1459

S237a Santos, Carlos David França.

A atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas na defesa dos interesses transindividuais em Maceió, considerados os instrumentos da Ação Civil Pública, do termo de ajustamento de conduta e da recomendação / Carlos David França Santos. – 2021.
215 f.: il.

Orientador: Adrualdo de Lima Catão.

Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Direito de Alagoas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Maceió, 2021.

Bibliografia: f. 199-212.

Anexos: f. 213-215.

1. Ministério Público de Alagoas. 2. Interesses transindividuais. 3. Ação civil pública. 4. Termo de ajustamento de conduta. 5. Recomendação. I. Título.

Às camadas mais desfavorecidas deste país que têm os seus direitos vilipendiados diariamente.

Agradecimentos

Imensa gratidão à minha mãe, Eliana, pelo apoio perene e sólido em toda a minha trajetória. Sem o seu amparo, nenhuma das conquistas por mim auferidas teriam sido possíveis.

À minha irmã Larissa, por sempre me aconselhar, inclusive nos estudos, e por torcer pelo meu êxito em todos os campos da minha vida.

Ao meu pai Antônio Carlos, pelo auxílio em momentos importantes da minha trajetória acadêmica.

À minha irmã Joelma, pelo carinho e afeto.

Meu sincero reconhecimento à profa. Olga Krell, por ter acreditado no meu potencial acadêmico ainda no início na graduação em Direito, o que, de fato, consistiu numa das razões para que eu enveredasse pelo caminho da pesquisa.

Agradeço à Mylla, pela sua fiel amizade, que se manifesta inclusive na nossa parceria acadêmica, circunstância que certamente tornou o trajeto do Mestrado menos árduo.

A Guilherme, pelo cuidado, pela atenção e pelo carinho em momentos decisivos do desenvolvimento deste trabalho.

O meu muito obrigado à promotora de justiça e coordenadora do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos, Marluce Falcão, que sempre se mostrou solícita ao desenvolvimento de investigações acadêmicas no âmbito do Ministério Público Estadual de Alagoas; proporcionando, desse modo, a obtenção dos dados junto à instituição, os quais foram cruciais à elaboração da presente dissertação.

Aos meus filhos felinos pelo amor incondicional e pelos momentos de satisfação junto deles; o meu afeto a Comissário, à Nefertiti, à Nadine e à Sierra, esta última que virou estrelinha, mas estará para sempre em meu coração.

Aqueles que não se calam diante das injustiças são os verdadeiros agentes de transformação social.

Autoria própria.

“Todo aquele que se cala perante as injustiças, a hipocrisia e as maldades que acontecem perante seus olhos e ouvidos, nunca serão dignos de respeito, mas dignos apenas de lástima, o caráter e a força de uma pessoa não são medidas pela força dos seus músculos, mas pela força e coragem de suas palavras.”

Julio César de Melo.

“Calar-se diante das injustiças não é ser da paz, é ser omissivo.”

José Barcelos.

“O que me preocupa não é o grito dos maus. É o silêncio dos bons.”

Martin Luther King.

Resumo

Este trabalho pretende analisar se a atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas, no que tange aos interesses transindividuais, considerados os instrumentos da ação civil pública, do termo de ajustamento de conduta e da recomendação, nos anos de 2016 a 2019, na cidade de Maceió, esteve em conformidade com os contornos do acesso à justiça. Para tal, far-se-á primeiramente uma pesquisa bibliográfica sobre a função do *Parquet* na salvaguarda dos interesses mencionados, assim como acerca dos instrumentos supracitados e a respeito dos ditames do acesso à justiça; já com o objetivo de responder ao problema de pesquisa, realizar-se-á averiguação empírica, com base nos dados dos instrumentos manejados pela referida instituição no período delimitado para esta investigação.

Palavras-chave: Ministério Público. Interesses transindividuais. Ação civil pública. Termo de ajustamento de conduta. Recomendação.

Abstract

This paper intends to analyze whether the performance of the State Public Ministry of Alagoas, with regard to trans-individual interests, considered the instruments of public civil action, the conduct adjustment term and the recommendation, in the years 2016 to 2019, in the city of Maceió, was in line with the contours of access to justice. To achieve this purpose, a bibliographical research will first be carried out on the role of Parquet in safeguarding the interests mentioned, as well as about the aforementioned instruments and about the dictates of access to justice; on the other hand, with the objective of answering the research problem, an empirical investigation will be carried out, based on the data of the instruments handled by the mentioned institution in the period defined for this investigation.

Key-words: Public ministry. Trans-individual interests. Public civil action. Conduct adjustment Term. Recommendation.

Lista de gráficos

Gráfico 1- Número de ACPs pelo MPE/AL em Maceió, de 2016 a 2019.....	153
Gráfico 2- Do julgamento das acps.....	161
Gráfico 3- Dos bens tutelados por meio das acps- nº de ações e porcentagem (%)	163
Gráfico 4- Dos TACs celebrados nos anos de 2016 a 2019.....	164
Gráfico 5- Da evolução no firmamento dos TACs.....	165
Gráfico 6- Do cumprimento dos TAC.....	167
Gráfico 7- Das searas jurídicas amparadas pelos TACs.....	169
Gráfico 8- A recomendação em números.....	175
Gráfico 9- O crescimento na expedição de recomendações.....	176
Gráfico 10- Do acatamento e do cumprimento das recomendações.....	177
Gráfico 11- Os campos do direito agasalhados pelas recomendações em porcentagem.....	180
Gráfico 12- Da comparação entre ACP, TAC e Recomendação.....	187

Lista de tabelas

Tabela 1- Das ACPs ajuizadas pelo MPE/AL e os entes públicos no polo passivo da demanda.....	159
Tabela 2- Do percentual de cumprimento dos TACs.....	168
Tabela 3- Do percentual de êxito dos instrumentos- ACPs, TACs e Recomendações.....	189

Lista de abreviaturas e siglas

ACP- Ação Civil Pública

CDC- Código de Defesa do Consumidor

CMMAD- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNJ- Conselho Nacional de Justiça

CNMP- Conselho Nacional do Ministério Público

CPC- Código de Processo Civil

CRFB/88- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

FDD- Fundo de Defesa de Direitos Difusos

LACP- Lei da ação civil pública

LIA- Lei de improbidade administrativa

MP- Ministério Público

MPE/AL- Ministério Público Estadual de Alagoas

SAJ-MP- Sistema de Automação da Justiça do Ministério Público do Estado de Alagoas

STF- Supremo Tribunal Federal

STJ- Superior Tribunal de Justiça

TAC- termo de ajustamento de conduta

Sumário

1.Introdução.....	15
2. A transindividualidade de interesses: origens, causas, influxos e conceitos.....	22
2.1. O panorama conformador da ideia de interesses transindividuais.....	22
2.1.1. A globalização enquanto fenômeno controverso.....	23
2.1.2. O modo de vida das sociedades contemporâneas e os seus reflexos.....	25
2.1.3. Desenvolvimento sustentável: a inegável premência de sua adoção.....	29
2.2. Reflexões e propostas “alternativas” de enfrentamento a partir do cenário mundial na segunda metade do século XX.....	35
2.3. A normatização dos interesses transindividuais no plano internacional.....	38
2.4. Os interesses transindividuais: titularidade múltipla.....	42
2.4.1. Os interesses difusos e sua fluidez fático-normativa.....	45
2.4.2. Os interesses coletivos: o liame jurídico comum.....	52
2.4.3. Interesses individuais homogêneos: espécie por conveniência.....	55
3. O protagonismo do Ministério Público em face dos interesses transindividuais e os mecanismos aptos à tutela desses interesses.....	60
3.1. O mister do <i>Parquet</i> na salvaguarda dos interesses transindividuais.....	60
3.2. A consagrada ação civil pública.....	65
3.2.1. Aspectos gerais da ação civil pública: origens, conceitos e natureza jurídica.....	65
3.2.2. Legitimação para a sua propositura.....	69
3.2.2.1. Ministério Público: legitimado de longa data.....	72
3.2.2.2. A Defensoria Pública: importante instituição legitimada.....	76
3.2.2.3. As associações no rol dos legitimados: traço da democracia participativa.....	78
3.2.2.4. Os sindicatos e os partidos políticos no manejo da ação civil pública.....	79
3.2.2.5. Os entes estatais enquanto legitimados ativos: uma inversão de papéis na prática?.....	80
3.2.3. O objeto da ação civil pública.....	82
3.2.4. A coisa julgada no âmbito da ação civil pública.....	86
3.2.5. Litisconsórcio e assistência em sede de ação civil pública.....	88
3.2.6. A tutela provisória de interesses metaindividuais.....	89
3.2.7. Cotejo entre a ação civil pública e ações congêneres.....	90
3.2.8. O Fundo dos Direitos Difusos.....	92
3.3. O termo de ajustamento de conduta: via extrajudicial de proteção dos interesses metaindividuais.....	95

3.3.1. Antecedentes à formação do instituto.....	95
3.3.2. Objeto e características do TAC.....	97
3.3.3. A natureza jurídica do TAC: ponto controverso.....	101
3.3.4. Os legitimados a tomar o compromisso.....	105
3.4. A recomendação: um promissor instrumento extrajudicial.....	107
3.5. O novel acordo de não persecução cível.....	111
4. O acesso à justiça e a razoável duração do processo para além dos aspectos formais.....	114
4.1. O acesso à justiça enquanto condição para o pleito de demais direitos.....	114
4.1.1. A mudança da concepção sobre o acesso à justiça com o decurso do tempo e sua previsão no plano internacional.....	114
4.1.2. Alguns dos entraves ao acesso à justiça.....	121
4.1.3. O acesso à justiça dos interesses transindividuais: a segunda onda renovatória.....	126
4.1.4. A terceira onda e a crise do Judiciário.....	132
4.2. O direito fundamental à razoável duração do processo e suas implicações.....	139
4.2.1. Previsão normativa nos planos nacional e internacional.....	139
4.2.2. Alguns pontos relevantes sobre o direito em análise.....	141
4.2.3. Dos embaraços à garantia da razoável duração do processo.....	143
4.2.4. Algumas propostas doutrinárias de enfrentamento ao cenário posto.....	149
5. Pesquisa empírica- a análise da atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas de 2016 a 2019 em Maceió, aí considerados os instrumentos da ação civil pública, do termo de ajustamento de conduta e da recomendação.....	153
5.1. A ação civil pública e o seu manejo pelo <i>Parquet</i> na capital alagoana.....	154
5.1.1. Das vicissitudes enfrentadas no âmbito das ACPs.....	154
5.1.2. A constante presença do Estado no polo passivo das ACPs.....	160
5.1.3. Do (não) julgamento das ACPs.....	161
5.1.4. Dos bens tutelados via ACP.....	164
5.2. A análise comportamental do termo de ajustamento de conduta (TAC) na realidade maceioense.....	165
5.2.1. Da celebração dos TACs.....	165
5.2.2. Do cumprimento dos TACs.....	168
5.2.3. Das searas jurídicas amparadas pelos TACs examinados.....	170
5.3. O auspicioso instrumento da recomendação.....	176
5.3.1. Das recomendações expedidas.....	176
5.3.2. Do seu acatamento e do seu cumprimento.....	178
5.3.3. Dos campos do direito agasalhados pelo instrumento em foco.....	181

5.4. A comparação entre os 3 instrumentos- ACP, TAC e Recomendação.....	186
6. Considerações finais.....	193
Referências.....	200
Anexos	214

1.Introdução

O escopo desta pesquisa é estudar os interesses transindividuais na cidade de Maceió, haja vista a relevância social que eles possuem, justamente pelo fato de poderem concernir a um grupo numeroso, a titulares de difícil determinação, ou ainda a titulares indetermináveis; também, far-se-á estudo das funções do Ministério Público (MP) com fulcro constitucional; após, será empreendida pesquisa bibliográfica com o escopo de compreender os preceitos que caracterizam o acesso à justiça e a razoável duração do processo; para então em seguida averiguar se a atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas foi no sentido de salvaguardar os citados interesses metaindividuais.

É possível, por meio da leitura de determinadas correntes teóricas que tratam acerca das dimensões dos direitos fundamentais, chegar-se à conclusão de que os direitos de terceira dimensão, de titularidade difusa e coletiva, surgiram nas últimas décadas do século anterior. Ocorre que, na verdade, tais interesses sempre existiram na vida em sociedade; o que se deu no período acima referido- década de 70 em diante- foi o reconhecimento da existência de tais interesses, assim como a necessidade de que estes usufríssem da tutela jurisdicional devida (MAZZILLI, 2018, p. 26).

O panorama que ensejou tal premência foi marcado pelos avanços tecnológicos, pelo desenvolvimento da indústria, pela urbanização crescente e pela nítida manifestação da globalização, enquanto fenômeno controverso, pautado na superação de fronteiras das nações e na instauração de um mundo integrado. Esse fenômeno, contudo, não é sentido de forma uníssona em todo o globo (HELD; MCGREW, 2001, p. 13-14), o que pode ter acarretado o aumento das disparidades entre os países centrais e os periféricos.

Essa desigualdade, por sua vez, resultou em práticas de consumo excessivo por parte dos países desenvolvidos; ao passo em que os países subdesenvolvidos, com o fim de atender a pressões de organismos internacionais, de assegurar o crescimento de sua economia e de manter o sustento de suas populações vieram a degradar o seu próprio ambiente de forma exacerbada (CMMAD, 1988, p. 5-7).

Essa devastação, sentida de modo diferente nos países, mas de impacto global, acendeu um alerta para a necessidade da adoção de práticas de desenvolvimento em conformidade com o meio ambiente, gerando a ideia de desenvolvimento sustentável; este, enquanto forma de propulsão econômica sem ameaçar as futuras gerações e os sistemas naturais essenciais para a vida na Terra. Mostrando-se de vital importância para tal- a redução da pobreza nos países; a diminuição das taxas de aumento populacional; a melhoria das condições das cidades, mormente nos países periféricos, haja vista serem os espaços que concentram maior parte da

população mundial; além do fortalecimento de organismos internacionais voltados à proteção ambiental e à administração de recursos naturais (CMMAD, 1988, p. 43-44, p. 176-177, p. 285).

Com a tônica de enfrentar tais problemáticas, foram apontadas propostas alternativas, como o entendimento holístico do mundo; para alguns defensores dessa corrente, o meio ambiente é formado por vários elementos interdependentes que juntos proporcionam uma harmonia ecológica. Há, ainda, a ideia audaciosa de uma Constituição Mundial, a qual foi formulada em 1977 na Áustria. Enfim, o despontar da proteção jurídica dos interesses transindividuais esteve atrelada à constatação da destruição ambiental que estava a ocorrer e a ameaçar as gerações futuras.

Tratados internacionais passaram, então, a trazer previsões protetivas dos interesses metaindividuais, sendo a Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 um marco a esse respeito; a proteção do direito ao meio ambiente na Declaração de Estocolmo, dentre outros, diplomas que influíram na consignação dos citados interesses nas constituições de vários países, aí incluída a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CRFB/88).

Os interesses transindividuais ou metaindividuais, a seu turno, se caracterizam por possuírem titularidade múltipla e se subdividem em- difusos, coletivos e individuais homogêneos; os primeiros, com titularidade indeterminável; ao passo que os segundos pertencentes a grupos de pessoas com vínculo jurídico comum (GRINOVER, 1984, p. 30); já os últimos possuem titularidade determinada ou determinável, mas advém de situações fáticas comuns (MAZZILLI, 2019, p. 59).

O Ministério Público, à luz das mudanças propiciadas pelo advento da Constituição de 1988 e também pela legislação infraconstitucional, passa a ter a incumbência de defesa dos interesses transindividuais, não de forma exclusiva, mas de notório protagonismo em sua proteção, ante uma série de características que esse órgão detém, como a autonomia funcional e os instrumentos a seu dispor para persecução dessa função.

A ação civil pública foi, então, no âmbito nacional, o primeiro instrumento a defender de forma específica os interesses transindividuais. Regulada pela Lei 7.347/85, tal instrumento propiciou, ao menos em tese, o acesso à justiça aos interesses transindividuais, que até então se encontravam à mercê de tutela jurisdicional (THIAGO, 1998, p. 66).

Dotada de um amplo leque de possibilidades, pode a ação em comento se voltar à responsabilização por danos materiais e morais a interesses transindividuais, como também a evitar a ocorrência de danos a esses interesses; igualmente, pode-se realizar, por meio dela, qualquer outro pedido que vise a tutela coletiva eficaz (MAZZILLI, 2019, p. 178).

Na esfera extrajudicial, por outro lado, surgiu o termo de ajustamento de conduta. Trata-se de instrumento dotado de eficácia executiva que obriga o compromitente causador do dano a amoldar a sua conduta às previsões legais por meio da sua submissão às cláusulas nele previstas; configurando-se, pois, como ato administrativo negocial (MAZZILLI, 2019, p. 511-512). Os legitimados a tomar o compromisso são os mesmos que os aptos a propor a ação civil pública, com exceção dos entes privados, uma vez que apenas os entes públicos detêm tal prerrogativa (MAZZILLI, p. 506, 511-512).

Também no âmbito extrajudicial, impende destacar o mecanismo da recomendação. Esta, pode ser expedida antes de se instaurar inquérito civil, ou em momento anterior à proposição de ação civil pública (SILVA, 2012, p. 160); e conquanto não seja o primeiro instituto dotado de força executiva como o termo de ajustamento de conduta, não pode ser encarado como mero aconselhamento, pois sua não observância pode gerar consequências nos âmbitos penal, civil e administrativo; diferencia-se, também, do TAC por possuir como titular exclusivo para a sua emissão o *Parquet* (PIEROBOM; MARTINS, 2017, p. 158-159).

Além das formalidades dos institutos e de sua previsão na legislação, convém debruçar-se na questão do acesso à justiça aos interesses transindividuais. Estes, passaram a ser protegidos, a partir do momento que Cappelletti e Garth (1988, p. 50) denominaram de segunda onda renovatória do acesso à justiça; com a correlata necessidade de mudanças no processo civil para que tais interesses passassem a ser devidamente tutelados.

No âmbito nacional, a LACP foi, de fato, um divisor de águas no que tange à tutela dos interesses metaindividuais, haja vista a sua não apreciação devida pelo Judiciário antes da existência da referida lei. Outrossim, o fato de a associação civil ser legitimada a propor a ação civil pública denota encorajamento à participação da sociedade civil na defesa desses interesses (GABBAY; COSTA; ASPERTI, 2019, p. 160-161).

A terceira onda, para além de pugnar pela manutenção das premissas das ondas predecessoras, visa a articulação de reformas que propulsionem a salvaguarda do acesso à justiça sob inúmeras formas, aí incluídas mudanças de procedimentos, uso de instrumentos privados ou ainda informais de solução de litígio; transcendendo, portanto, a representação judicial (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 68-71).

Nessa senda, a pacificação de litígios fora do âmbito judicial é apontada como meio de garantir o acesso à justiça, tendo em vista a sobrecarga à qual está submetido o Poder Judiciário; o desenvolvimento dos métodos autocompositivos de conflitos são, desse modo, um sinal de adoção dos ditames da terceira onda renovatória (MELO; SOUZA, 2020, p. 125), a saber- o estímulo à mediação e à conciliação pelo Código de Processo Civil de 2015; o advento

da Lei 13.140/2015, ao tratar da mediação entre particulares; dentre outros (MENDES; SILVA, 2015, p. 1.851).

Não muito diferente do que ocorreu em outros países, no Brasil, essa movimentação no intento de promover mecanismos extrajudiciais de pacificação de conflitos teve como pano de fundo a crise vivida pelo Poder Judiciário que se evidencia pela morosidade da prestação jurisdicional; lentidão essa provocada tanto pela sobrecarga de processos e por uma estrutura burocrática contraproducente, quanto por agentes que atuam nos processos de forma protelatória, visando o retardo na finalização das contendas (SANTOS, 2007, p. 25-30).

Nesse diapasão, surge a discussão acerca do direito à razoável duração do processo, de quando se está ou não diante da violação desse direito. Este último, previsto na Constituição Federal de 1988 e em normas infraconstitucionais, deve ser respeitado durante todo o curso do processo- do início ao término (COELHO, 2020, p. 19); e possui a titularidade mais ampla possível, desse modo, todos aqueles que ingressarem, seja no polo ativo ou no polo passivo de uma demanda judicial, são detentores dessa prerrogativa (JOBIM, 2012, p. 80-84).

Sobre a definição de processo razoável, há uma corrente que defende a fixação de prazo para a duração processual, com base na lei; há, por outro lado, vertente crítica à essa delimitação e que defende a tese de que o prazo para duração do processo é algo variável e somente pode ser aferido diante do caso concreto; não obstante a ocorrência de situações nas quais a violação a esse direito é incontestável (KOEHLER, 2009, p. 71-73).

Assim, ao levar-se em conta as considerações apresentadas, máxime acerca do agir do Ministério Público, enquanto instituição legitimada à defesa dos interesses transindividuais; dos instrumentos de proteção dos quais pode se valer para tal, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: a atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas (MPE/AL) orientada para a defesa dos interesses transindividuais na cidade de Maceió-AL; considerados aqui a ação civil pública, o termo de ajustamento e a recomendação, nos anos de 2016 a 2019, esteve em consonância com os contornos do acesso à justiça?

A hipótese básica é a de que o MPE/AL exerceu o seu papel constitucional na defesa de tais interesses à luz dos ditames do acesso à justiça, tendo em vista o manejo aparentemente considerável de instrumentos extrajudiciais por parte da instituição, consoante ampla divulgação que vem sendo realizada em seu sítio eletrônico e nos meios de comunicação oficiais.

Isto posto, a hipótese secundária é a de que a via extrajudicial tende a ser mais efetiva do que a via judicial no sentido de salvaguardar o acesso à justiça aos interesses transindividuais.

A presente pesquisa se mostra relevante, haja vista o protagonismo do *Parquet* na tutela de interesses metaindividuais, em razão de ser essa instituição, dentre as legitimadas, a que dispõe de um melhor aparato tal; os interesses referidos, por sua vez, são característicos da sociedade de massas na qual se insere o Brasil da contemporaneidade, os quais podem possuir titularidade indeterminada ou pertencerem a grupos consideravelmente fragmentados e que se não tiverem a tutela devida, terão seus interesses vilipendiados, o que pode resultar em prejuízo a um número também indeterminável ou vasto de pessoas. Dessarte, impende reconhecer a valia desta investigação.

A escolha do período de 2016 a 2019 se deu, primeiramente por se tratar de lapso temporal recente e, que por conseguinte, desperta curiosidade ante a sua atualidade; ademais, anteriormente ao ano de 2016, o MPE/AL ainda se encontrava em fase de transição dos processos físicos para os processos digitais; somente a partir de janeiro de 2015 o *Parquet* Estadual deu início à implantação do Sistema de Automação da Justiça (SAJ), convertendo os processos ao meio virtual; o término desse período transitório apenas se deu no ano de 2016 (SAJ DIGITAL, 2016).

A cidade de Maceió foi a escolhida em razão de ser a capital e a cidade mais populosa do Estado de Alagoas, e em tese, a mais acometida por demandas transindividuais da referida unidade federativa, diante do seu vasto contingente populacional estimado em 1.031.597 (um milhão, trinta e um mil, quinhentos e noventa e sete) habitantes em 2021, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); assim como em face da inexistência, até onde se sabe, de pesquisa que haja realizado investigação dessa natureza; reside neste ponto, portanto, o ineditismo do trabalho.

Nessa senda, o objetivo geral do trabalho é analisar se a atuação do MPE/AL orientada para a defesa dos direitos transindividuais- considerados os instrumentos da ação civil pública, do termo de ajustamento de conduta e da recomendação- na cidade de Maceió-AL, nos anos de 2016 a 2019, esteve em consonância com os contornos do acesso à justiça.

São objetivos específicos da presente investigação mapear as ações civis públicas ajuizadas pelo *Parquet* Estadual de Alagoas nos anos de 2016 a 2019 na cidade de Maceió; mapear os termos de ajustamento de conduta celebrados e as recomendações expedidas pelo MPE/AL, no mesmo local e período; comparar entre os mecanismos da ação civil pública, do termo de ajustamento e da recomendação, fruto da citada atuação *parquetiana*, qual deles foi mais efetivo na salvaguarda do acesso à justiça dos interesses transindividuais, na capital alagoana, no lapso temporal delimitado.

A coleta de dados se deu pelo procedimento da análise documental, por meio do banco de dados acerca das ações civis públicas e dos termos de ajustamento de conduta formalizados de 2016 a 2019; e das recomendações expedidas em 2018 e em 2019, fornecidos pela *Softplan*, empresa de desenvolvimento de softwares de gestão responsável pelo SAJ-MP (Sistema de Automação da Justiça do Ministério Público do Estado de Alagoas); já os dados atinentes às recomendações emitidas em 2016 e em 2017, foram obtidos por intermédio de consulta pública ao sítio eletrônico do MPE/AL.

A disponibilização dos dados por parte da *Softplan* se deu mediante circular expedida pela coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos do MPE/AL, que encaminhou o pesquisador à obtenção das citadas informações.

O método se utiliza da pesquisa bibliográfica com o fim de compreender os interesses metaindividuais e os instrumentos voltados à sua proteção; a atuação do Ministério Público na defesa daqueles; e as concepções atinentes ao acesso à justiça, mormente orientadas à salvaguarda dos interesses em testilha.

Outrossim, o método empregado na pesquisa empírica é a análise quantitativa, por meio da estatística descritiva, nas modalidades da frequência absoluta e frequência relativa; a primeira consiste no número total de ocorrências de um fenômeno, ao passo que a última diz respeito ao número de vezes que um fenômeno ocorreu em relação à sua cifra total.

A apresentação das informações, por sua vez, se dá por tabelas e gráficos; as primeiras confeccionados pelo *software Microsoft Word 2016*; enquanto que os últimos por meio do programa *Microsoft Excel 2016*.

Com o escopo de realizar a análise proposta, esta dissertação se encontra estruturada da seguinte forma: um capítulo de introdução; quatro capítulos de desenvolvimento, encontrando-se no último capítulo de desenvolvimento a pesquisa empírica; e o último capítulo concernente às considerações finais.

A seção 1 é a introdução do trabalho; enquanto isso a seção 2 trata de pesquisa bibliográfica, na qual é apresentado o contexto no qual os interesses transindividuais passaram a existir no mundo jurídico; trata, igualmente, da sua conceituação, de sua natureza jurídica, de suas subdivisões e de demais aspectos a eles correlatos.

Também de cunho bibliográfico, a terceira seção discorre acerca do Ministério Público em face dos interesses metaindividuais, a legitimação constitucional e infraconstitucional conferida à instituição para defendê-los, na primeira parte; enquanto que em sua segunda parte aborda os instrumentos previstos para a proteção dos mencionados interesses- ação civil pública; termo de ajustamento de conduta e recomendação.

A seção 4 se vale de referencial teórico sobre o acesso à justiça, inclusive dos interesses transindividuais e os entraves à sua garantia em sua primeira parte; já a segunda subseção tratou da razoável duração do processo, enquanto direito constitucionalmente assegurado, como aferir quando se está ou não diante da violação de tal direito e os óbices à sua concretização.

Noutro giro, a seção 5 concerne à pesquisa empírica que, por sua vez, consiste na análise da atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas de 2016 a 2019 em Maceió, considerados os instrumentos da ação civil pública, do termo de ajustamento de conduta e da recomendação. Neste tópico do trabalho são expostos gráficos, tabelas e demais informações acerca dos dados obtidos, com a devida discussão de tais representações, no intento de apresentar resposta ao problema de pesquisa apresentado.

As considerações finais, constantes na seção 6, expõem em linhas gerais o que é abordado ao longo do trabalho; outrossim, apresentam propostas de enfrentamento às problemáticas atinentes ao acesso à justiça dos interesses transindividuais no campo de atuação do *Parquet*.

2. A transindividualidade de interesses: origens, causas, influxos e conceitos

2.1. O panorama conformador da ideia de interesses transindividuais

Não se mostra de bom tom abordar os interesses transindividuais sem antes traçar um esboço acerca do despontar de tais interesses no mundo jurídico; para tal, insta compreender o cenário político, econômico e social que acarretou a necessidade de reconhecimento dessas demandas, assim como a sua devida proteção pelo ordenamento jurídico, tanto a nível supranacional, quanto nacional.

Os avanços da ciência e da tecnologia permitem ao ser humano a realização de feitos inimagináveis nos séculos predecessores, uma vez que há a produção de bens e alimentos de forma mais eficiente; a circulação de informações e mercadorias se dá, igualmente, num ritmo nunca antes visto; assim como a possibilidade de uma melhor compreensão da natureza a partir dos referidos avanços. Nesse rol de benefícios trazidos pela evolução da humanidade, pode-se apontar os de cunho social, haja vista a constatação do aumento da expectativa de vida humana, da alfabetização global, da redução da mortalidade infantil, dentre outras benesses aportadas pelo desenvolvimento científico (CMMAD, 1988, p.1).

Foi nesse contexto de desenvolvimento econômico e de melhorias do padrão de vida das pessoas no pós-Segunda Guerra Mundial que aconteceu o nascimento do Direito do Consumidor; este, se deu em razão da ausência de uma tutela específica e da não existência até então de um sistema de normas orientado em função da defesa da figura do consumidor ante a massificação mercadológica (BENJAMIN, 1991, p. 107).

Nesse sentido, a noção de proteção do consumidor e do meio ambiente surgem numa mesma conjuntura histórica, conforme preleciona Bruno Miragem (2013, p. 229):

A defesa do consumidor e do meio ambiente se inserem em um mesmo contexto histórico. Ambos são representativos do que se reconhece como novos direitos. Têm em comum, portanto, o reconhecimento de novos interesses juridicamente relevantes, a serem protegidos mediante atuação estatal, tanto legislativa, quanto executiva. Da mesma forma, possuem uma dimensão coletiva, em que se encontram cada vez mais próximos, de modo que em muitas situações incidem ao mesmo tempo as normas de proteção ao consumidor e ao ambiente.

Não obstante o progresso proporcionado pela ciência, conforme acima exposto, notou-se, paralelamente, a ocorrência de consequências nefastas à humanidade, a exemplo do aumento absoluto dos que não têm acesso à água potável, à uma moradia digna, a recursos energéticos e à uma alimentação adequada (CMMAD, 1988, p.2).

Em que pese não haver um consenso a seu respeito, defende-se que o fenômeno que se convencionou chamar de globalização é, na verdade, excludente, uma vez que aumenta as

disparidades entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, sem haver uma tendência de mudança desse panorama.

2.1.1. A globalização enquanto fenômeno controverso

A globalização é em si um fenômeno marcado por controvérsias. Há aqueles que alegam ser algo antigo, desde os idos do capitalismo, quando ruiu o feudalismo e se estabeleceu o mercantilismo; enquanto que outros apontam ser tal processo uma maneira distinta de o imperialismo se manifestar; existem, ainda, aqueles que a consideram uma expressão do neoliberalismo, ou ainda os que simplesmente negam a sua existência (IANNI, 1998, p. 27). Não há, desse modo, uma visão uníssona a seu respeito.

Dotada de um aspecto material a si atrelada, a globalização se refere ao fluxo de pessoas, de comércio e de capital em todo o mundo, mas possui também as facetas normativa e simbólica- sendo a primeira atinente às regras de comércio, por exemplo; e as últimas podem ser exemplificadas pelo inglês, enquanto língua “universal”. Os três aspectos atrelados permitem, então, a interligação global (HELD; MCGREW, 2001, p. 11-12).

Há, pois, a superação da simples delimitação de fronteiras, atingindo um espectro inter-regional, ou até intercontinental, o que resulta na formação de um verdadeiro emaranhamento de Estados e povos em sistemas mundiais e redes de interação. Nessa dinâmica, um acontecimento local pode reverberar de forma acentuada mundialmente, assim como ocorrências em locais longínquos podem afetar internamente uma nação. Isso culmina na mudança na forma de conceber o mundo por parte das sociedades; estas, a seu turno, se tornam cada vez mais cientes de como tais acontecimentos distantes podem atingir os destinos locais, num encurtamento das noções de espaço e tempo (HELD; MCGREW, 200, p. 12-13).

Tal conjuntura, todavia, não implica na formação de uma sociedade mundial em harmonia, pelo contrário- dessa interação emergem conflitos, tensões e práticas xenofóbicas. Destarte, pelo fato de boa parte da população mundial ficar excluída de suas benesses, a globalização é um fenômeno sobremaneira fragmentador e que de forma alguma é vivenciado de maneira uniforme a nível mundial, gerando por esse motivo inúmeras objeções às suas manifestações (HELD; MCGREW, 2001, p. 13-14).

Não obstante a existência de inúmeras controvérsias em torno do fenômeno globalizante, assim como acerca das diferentes formas como esse acontecimento é encarado no mundo, *David Held e Anthony Mcgrew* (2001, p. 13) o conceituam como um fenômeno marcado pela acentuação do impacto dos fluxos e dos padrões inter-regionais de interação social; provocando, assim, alterações na forma de organização social entre comunidades

distantes e expandindo o espectro das relações de poder nas grandes regiões e nos continentes do globo.

Os autores (HELD; MCGREW, 2001, p. 19-20), contudo, no intento de aportarem um conceito mais apurado fazem a seguinte ponderação:

A tentativa de fazer uma especificação mais sistemática do conceito de globalização é também complementada pela importância atribuída a suas formas temporais ou históricas. Em vez de tentar avaliar como as tendências globais contemporâneas se comparam a tal ou qual modelo abstrato de um mundo globalizado, ou de simplesmente comparar a magnitude dos fluxos globais entre épocas diferentes, a análise globalista recorre a formas sócio-históricas de análise. Isso implica situar a globalização contemporânea dentro do que o historiador francês Braudel denominou de perspectiva da *longue durée*, isto é, os padrões de longo prazo da mudança histórica secular (Helleiner, 1997). Como se confirma pela existência de religiões mundiais pré-modernas, a globalização não é apenas um fenômeno da era moderna. Compreender a globalização contemporânea exige que ela seja situada no contexto das tendências seculares do desenvolvimento histórico mundial (Modelski, 1972; Hodgson, 1993; Mazlish e Bultjens, 1993; Bentley, 1996; Frank e Gills, 1996; Clark, 1997; Frank, 1998). Mas esse desenvolvimento como a análise globalista também reconhece, é pontuado por fases distintas- desde a época do descobrimento do mundo até a *belle époque* dos anos entre-guerra, nas quais o ritmo de globalização parece intensificar-se, ou às vezes, ao contrário, regredir (Fernández-Armesto, 1995; Geyer e Bright, 1995). Compreender a globalização contemporânea implica recorrer ao conhecimento do que diferencia essas fases distintas, inclusive o modo como esses sistemas e padrões de interligação global se organizam e reproduzem, suas diferentes geografias e histórias e a configuração mutável das relações de poder inter-regionais. Por conseguinte, a análise globalista amplia o conceito de globalização, de modo a abarcar a ideia de suas formas históricas distintas. Isso requer um exame de como os padrões de globalização, dentro e entre os diferentes campos de atividade, se comparam e contrastam ao longo do tempo.

Um trunfo a favor do processo globalizante diz respeito ao aumento da expectativa de vida da população mundial que alavancou de 47 a mais de 65 anos nas décadas precedentes, além, é claro, dos notórios avanços na seara da medicina. Apesar de tais avanços, a discrepância entre os benefícios auferidos pelas regiões mais e menos desenvolvidas chama a atenção, visto que, a despeito da elevação da expectativa de vida global, o fosso entre o incremento verificado nas primeiras e nas últimas pode chegar a 36 anos; já no que tange aos avanços médicos e tecnológicos, o que é usufruído pelas nações periféricas é mínimo. Fruto, portanto, da assimetria atrelada à globalização atual (GUIMARÃES, 2008, p. 115).

Enquanto característica ínsita ao processo globalizante hodierno, a desigualdade entre os povos- seja no âmbito político, econômico, social- acaba por engendrar o fenômeno da desintegração social, em que pese os dados apontarem para um aumento da qualidade de vida de uma fatia considerável da população mundial. Atrelada à essa alegada melhora, há o encorajamento do consumo excessivo que, por sua vez, sobrecarrega a base de recursos naturais, contribuindo para a acentuação das desigualdades distributivas, não apenas das

presentes, como também das futuras gerações; culminando, desse modo, no estabelecimento de práticas de desenvolvimento insustentáveis (GUIMARÃES, 2008, p. 110-111).

Elmar Altvater (1999, p. 130), a seu turno, aduz que a desigualdade verificada no processo globalizante não se dá somente no âmbito do funcionamento financeiro, mas também no modo de organização do sistema energético capitalista de produção, que é distribuído também de modo desigual. Dessa maneira, a forma como as relações sociais são estabelecidas com a natureza influi nas perspectivas da democracia industrial; esta, por sua vez, se evidencia em economias de produção complexa, em detrimento de economias baseadas no extrativismo, uma vez que os processos democráticos tendem a prosperar mais nas primeiras do que nas últimas.

As contradições existentes no processo globalizante e a crescente necessidade de consumo capitaneada pelo referido processo, culminou numa relação cada vez mais predatória em relação ao meio ambiente para satisfazer as premências da economia, o que provocou reverberações de cunho ambiental e social.

2.1.2. O modo de vida das sociedades contemporâneas e os seus reflexos

Já na década de 80 do século passado, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD)¹, apontava os riscos ambientais que poderiam advir de práticas econômicas insustentáveis, a saber- a acentuação do efeito estufa, o qual é resultante da queima de combustíveis fósseis, juntamente com o aumento das temperaturas globais e a elevação do nível do mar- o que pode ameaçar a permanência de cidades costeiras e de áreas de produção agrícola; o fenômeno da desertificação provocado pela atividade antrópica; a expansão da chuva ácida, com a destruição do patrimônio artístico e arquitetônico dos Estados e a acidificação de terras, de modo a prejudicar também a agricultura; a destruição da camada de ozônio que, por sua vez, ameaça a vida dos oceanos e provoca a elevação de incidência de câncer de pele em pessoas e em animais; a ameaça aos lençóis subterrâneos; enfim, uma série de consequências nocivas à natureza e à sua biodiversidade, assim como à própria existência humana (CMMAD, 1988, p. 2-3).

¹ A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento é um organismo independente criado pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1983, com o intento de observar os problemas ambientais mais relevantes a nível planetária e a propor providências voltadas para a solução de tais questões, com o estabelecimento de um desenvolvimento sustentável. Tudo isso com o fim de assegurar a existência de recursos às futuras gerações, consoante se extrai da obra “Nosso Futuro Comum”, a qual é fruto do relatório elaborado no ano de 1987 pela comissão supramencionada.

Essas crises, por sua vez, não se restringem a determinadas nações ou localidades, mas justamente em decorrência da globalização, acabam por espalhar os seus efeitos por todo o mundo; verifica-se, portanto, uma crise geral e global- ambiental, energética, de desenvolvimento. Acerca desta última, nota-se que a pobreza, é o maior entrave à sua efetivação, além de ser a causa e o efeito dos principais problemas ambientais vivenciados pelo mundo; são, também, justamente as nações chamadas subdesenvolvidas, ou periféricas, as que registram o maior aumento populacional; este fenômeno é, de fato, preocupante, haja vista o descompasso entre os recursos disponíveis e o número de pessoas, o que impossibilita, conseqüentemente, a garantia de condições dignas de vida à boa parte das populações desses países- em termos de condições sanitárias, habitacionais, alimentares, educacionais e energéticas adequadas (CMMAD, 1988, p. 5; p. 12-13).

Nesse diapasão, resta consignado o quão complexa é a relação entre desenvolvimento e aumento populacional; isso porque, altas taxas de natalidade desgastam os excedentes disponíveis que seriam canalizados para a propulsão do desenvolvimento social e econômico; acarretando, pois, em óbice ao aprimoramento das condições de saúde e de educação. Nesse sentido, resta consignado que o desenvolvimento econômico cria receitas que podem ser direcionadas para a melhoria dos setores mencionados, ocasionando, desse modo, a diminuição das taxas de fecundidade e de mortalidade (CMMAD, 1988, p. 104).

O fato de a pobreza causar o desgaste exacerbado do meio ambiente se deve à exploração excessiva da base de recursos nos países periféricos², com o fim de atender, sobretudo, a fortes pressões econômicas exercidas por organismos internacionais; estes, por sua vez, se pautam em relações econômicas internacionais desiguais, as quais são impostas pelos países centrais; tais relações díspares são, portanto, um fator relevante para a má administração ambiental no mundo subdesenvolvido (CMMAD, 1988, p. 5-7).

Cabível, igualmente, salientar o caso da América Latina, que devido à “crise da dívida”³, necessitou utilizar dos seus recursos não para o desenvolvimento, mas para adimplir as obrigações financeiras diante dos credores estrangeiros. Desse modo, é estabelecida uma

² Consoante as informações apresentadas no relatório da CMMD (1988, p. 5-7), a exportação das *commodities* representam boa parte da exportação dos países subdesenvolvidos. Outrossim, não menos que a metade do produto nacional bruto de muitos desses países é composto pelas atividades de agricultura, mineração, silvicultura e produção energética.

³ Petrônio Portella Filho, em seu trabalho intitulado “O ajustamento na América Latina: Crítica ao Modelo de Washington” preleciona que até o ano de 1982, os países da América Latina estavam a viver um período de prosperidade econômica, o qual foi interrompido no citado ano, quando se deu início à fase conhecida como crise da dívida externa. Esta, se caracteriza como período no qual os países latino-americanos foram obrigados a realizar programas de ajustamento e reformas voltadas para a concretização de mudanças nos modelos econômicos. Tal política de ajuste se baseou em doutrinas como as do intitulado “Conselho de Washington”.

sistemática na qual esses países devem exportar cada vez mais os seus recursos escassos e continuar, ao mesmo tempo, na pobreza, e explorando ao máximo possível a natureza (CMMAD, 1988, p.7).

A esse respeito, obtemperam, com acerto, Paulo Balanco, Eduardo Costa Pinto e Ana Maria Milani (2003, p. 680):

Como componente fundamental deste novo padrão de acumulação, aquele que *Chesnais* (1996) denomina de “regime de acumulação predominantemente financeiro”, a dívida dos países latino-americanos ocupou o lugar da política de desenvolvimento nacional baseada na “substituição de importações” que havia sido adotada desde os anos 1930. Isto quer dizer que essas economias tiveram que passar por uma primeira reestruturação produtiva no interior da qual o esforço exportador passou a ser a variável mais importante em detrimento da expansão do mercado interno. A dívida foi formada, sobretudo, entre 1965 e 1985, passando, então, a ser administrada como fator de reprodução da rentabilidade do capital financeiro oriundo dos países centrais. Neste período a principal mudança foi a adequação dos estados nacionais ao processo de constituição da dívida. Os governos latino-americanos, por conseguinte, internalizaram um volume imenso de recursos financeiros reciclados pela banca internacional mediante políticas de desenvolvimento que em alguns casos, e por um período limitado, viabilizaram taxas de crescimento acima daquelas verificadas historicamente.

Acontece que aquela montanha de dinheiro foi contratada para começar a vencer em períodos relativamente curtos e a taxas de juros flutuantes. Evidentemente, mesmo com o grande ingresso de capitais, estes países não implementaram uma estrutura produtiva capaz de viabilizar excedentes necessários ao pagamento regular do serviço da dívida e, simultaneamente, orientar os investimentos visando o crescimento interno. Na verdade, e considerando que este foi um período marcado por vários choques da economia mundial, as economias latino-americanas não lograram pôr em prática um padrão de desenvolvimento, baseado nos empréstimos estrangeiros, em que a taxa de crescimento do valor novo superasse a taxa de juros. Em consonância com este quadro, já no início dos anos 1980, os países da região passavam a implementar um esforço exportador desmesurado com o único propósito de criar receitas em divisas estrangeiras necessárias ao pagamento do serviço da dívida.

Assim, o esforço excessivo em exportar se deu às custas de uma recessão econômica de grande extensão, consistindo no período alcunhado das “décadas perdidas”, haja vista o enorme valor da dívida em comparação com o produto interno dos países latino-americanos; no caso dos grandes países como Brasil, México e Argentina enfrentou-se constante e vertiginosa inflação, bem como recessão; e mesmo após passados os efeitos mais nefastos desse processo, o endividamento tornou-se algo orgânico; no fim da década de 80 e início da década de 90, a realidade foi a sujeição desses países a empréstimos de financiamento para manutenção da própria dívida e apenas curtos períodos de relativa recuperação (BALANCO; PINTO; MILANI, 2003, p. 680).

Conquanto seja o meio ambiente deteriorado de forma mais contundente nos países periféricos, o “progresso humano” se manifesta de modo a extrair os recursos naturais de forma desarrazoada em todo o mundo- seja nos países centrais, ou nos periféricos. Pode-se, inclusive, comparar essa não preocupação com um uso consciente dos recursos disponíveis a um

empréstimo de capital ambiental obtido das gerações futuras, sem intenção, no entanto, de devolvê-lo, o que deveras constituirá um dano incomensurável a essas gerações vindouras, se é que existirão opções para estas últimas. É um ritmo tão frenético de consumo dos recursos que pouco a elas restará (CMMAD, 1988, p.8-9, p.29).

Nessa linha, *a contrario sensu* do que se encontra introjetado no imaginário do senso comum, não apenas os ricos, visando melhorar o seu padrão de vida, provocam a degradação do meio ambiente; na verdade, as circunstâncias atreladas à pobreza também o fazem, uma vez que como forma de prover o sustento, degrada-se o próprio ambiente com vistas a manter a sobrevivência; devastação de florestas, criação excessiva de animais, exploração das terras até o seu empobrecimento, todos esses são exemplos de degradação ocasionada pela pobreza (CMMAD, 1988, p. 30).

O relatório de 1987 da CMMAD (1988, p. 37-38) expõe uma série de consequências devastadoras que podem ocorrer em face da destruição ambiental- como a extinção de espécies animais e vegetais, com a conseqüente redução substancial da diversidade genética dos ecossistemas e empobrecimento da biosfera; privando, pois, gerações atuais e futuras de tal patrimônio. Os fenômenos decorrentes dessa degradação, por sua vez- a exemplo da desertificação, da acidificação, do lançamento de rejeitos tóxicos, dentre outros- ameaçam a todos no planeta.

Os desastres acima expostos, continuam a ocorrer no século XXI, máxime com a aceleração do “progresso” na civilização capitalista industrial, que imprime um ritmo cada vez mais frenético e que pode levar à humanidade à uma hecatombe ambiental nomeada de catástrofe ecológica⁴, colocando a higidez do meio ambiente em risco. Faz-se mister, portanto, uma mudança na relação que a humanidade possui com o meio ambiente, antes que se chegue ao momento no qual não se possa fazer mais nada (LÖWY, 2013, p. 84).

Os efeitos danosos ao meio ambiente, a seu turno, não se restringem ao âmbito das nações isoladamente consideradas, uma vez que os ecossistemas transpassam fronteiras nacionais, culminando, inclusive, no afrouxamento dessas últimas e na correlata concepção de divisão em pautas locais, nacionais ou internacionais. Isso se dá, pois a poluição do ar pode atingir locais distantes; a poluição da água pode atingir mares, rios e lagos que banham outros países; acidentes de materiais tóxicos e nucleares podem produzir efeitos igualmente capazes de se disseminar por toda uma grande área (CMMAD, 1988, p. 42).

⁴ Segundo *Michael Löwy*, catástrofe ecológica é o abismo que é resultado do “progresso” da civilização industrial e capitalista. Ainda de acordo com o autor, a fim de se evitar o desastre, deve-se “puxar os freios de urgência da revolução, antes que seja tarde demais”.

Ao levar-se em consideração a série de efeitos nefastos advindos da exploração da natureza de modo desenfreado como forma de atender às premências de um sistema de mercado insaciável, faz-se mister a articulação de meios de enfrentamento à hecatombe que pode advir dessa relação insustentável com o meio ambiente.

2.1.3. Desenvolvimento sustentável: a inegável premência de sua adoção

Ante o cenário calamitoso exposto no subtópico anterior, mostra-se crucial a defesa de mudanças nas políticas internacionais e internas em todos os Estados com o fito de promover a integração entre meio ambiente e desenvolvimento; este, por sua vez, deve ser orientado para a conservação e a expansão de recursos, proporcionando a todos uma condição mínima de subsistência e acesso a tais recursos. Sendo assim, a ideia de desenvolvimento sustentável abarca a articulação de estratégias de desenvolvimento e integração de políticas ambientais, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos subdesenvolvidos (CMMAD, 1988, p. 43).

Ainda acerca da concepção de desenvolvimento sustentável, nota-se que ela é umbilicalmente ligada à de proteção do meio ambiente; voltando-se, desse modo, para a realização dos anseios da humanidade no presente, sem, no entanto, ameaçar as gerações futuras. Dada a sua amplitude, deve tal ideário ser um norte para todo o globo, demandando, por conseguinte, mudanças nas relações internacionais, o que abrange o fluxo de comércio, de capital e de tecnologia, para que se ajustem às premências do meio ambiente. É necessário, portanto, que haja o entendimento de que há apenas uma Terra e apenas um mundo, que devem ser cuidados (CMMAD, 1988, p. 44).

O suprimento das necessidades do presente sem inviabilizar o atendimento de imperativos do futuro é uma *conditio sine qua non* no âmbito do desenvolvimento sustentável. Trata-se, pois, do respeito à equidade social entre gerações e também à equidade em cada geração, no sentido de que todos tenham suas necessidades mínimas asseguradas e perspectivas de uma vida melhor, uma vez que só assim será possível garantir o não comprometimento dos sistemas naturais essenciais para a vida na Terra- como a atmosfera, a água, os solos e os seres vivos (CMMAD, 1988, p. 46-48).

Sendo assim, a conservação de espécies vegetais e animais e o não exaurimento de recursos não-renováveis às gerações futuras constituem requisitos fundamentais do desenvolvimento sustentável; este implica, desse modo, numa mudança de paradigma que visa harmonizar o desenvolvimento econômico e tecnológico, com o atendimento presente e futuro das aspirações humanas e a manutenção da integridade do ecossistema global (CMMAD, 1988, p. 49).

Para tal, mostra-se necessária a implementação de reformas políticas tendentes a conter o elevado consumo dos países industrializados, observar o aumento do consumo indispensável nos países em desenvolvimento e à sua expectativa de crescimento populacional. A preservação da natureza, contudo, não deve ser enxergada como mero objetivo de desenvolvimento, mas como obrigação moral com os seres vivos e as gerações futuras (CMMAD, 1988, p. 61).

O estabelecimento desse paradigma de modo consistente requer a criação de leis, o investimento em educação e o estabelecimento de impostos, assim como o estrito cumprimento dessa legislação em se tratando do controle de efeitos colaterais danosos. Essa defesa do meio ambiente equilibrado se mostrará ainda mais efetiva se as comunidades locais participarem dos processos decisórios, de maneira a atingir os seus interesses comuns; isso porque, somente a lei não possui o condão de alcançar o interesse geral, mas com a conscientização e o apoio da comunidade, tal interesse pode sim ser logrado, ante a sua maior participação nas temáticas que lhe dizem respeito, aí incluído o meio ambiente (CMMAD, 1988, p. 50-51, 68-69).

Outrossim, conforme já exposto algures, o aumento populacional é, verdadeiramente, uma ameaça ao meio ambiente equilibrado, visto que, atrelado a esse processo, acentua-se a desarmonia entre os recursos disponíveis e o tamanho da população; maior fica o desnivelamento entre a capacidade da economia, com base nos seus recursos, suprir as necessidades da população e as suas reais premências; algo que é crítico não apenas no presente, mas que põe em risco as futuras gerações. Faz-se mister, dessa forma, a adoção de medidas de redução de fecundidade a longo prazo, tendo em vista a necessidade de mudança de visão acerca dessa temática, o que demanda tempo, mas que se mostra de vital importância, visto que baixos níveis de fecundidade e desenvolvimento sustentável caminham juntos e se fortalecem (CMMAD, 1988, p.114-115).

Com o fito de atingir tal pretensão faz-se necessária a adoção de políticas populacionais que estabeleçam uma interface com demais aspectos ligados à fecundidade- a saber- os sociais e os culturais. Nesse sentido, mostra-se crucial compreender o papel da mulher na economia, na família, na sociedade; assegurar-lhes oportunidades de crescimento, de maneira que elas galguem uma posição mais elevada no seio social; devendo tais políticas, por conseguinte, fomentar os direitos da mulher, enquanto grupo minoritário (CMMAD, p. 115).

Justamente nos países subdesenvolvidos, aí incluídos os países tropicais, é que há maior taxa de fecundidade e maior pobreza. No afã de produzir alimentos para prover essa crescente demanda, a agricultura pode avançar, inclusive sobre o meio ambiente selvagem ainda existente e pródigo nas referidas zonas entre os trópicos; nestas as suas florestas se

encontram, pois, ameaçadas pelas investidas agrícolas, o que põe em risco a rica biodiversidade, além do perigo de exaurimento dos recursos florestais existentes nessas regiões. Tal cenário atinge países como Brasil, Colômbia, Indonésia, Filipinas, Madagascar, Quênia, Peru, dentre outras nações que detêm uma abundância de espécies de seres vivos (CMMAD, 1988, p. 168-169).

A respeito da situação brasileira, pertinente trazer à baila as considerações de Edna Castro (2005, p. 13):

A Amazônia é um exemplo, e na última década o Brasil perdeu 22 milhões de hectares de floresta, grande parte naquela região. Quanto ao desmatamento, se fizermos um balanço no tempo, constataremos que, do início da colonização até 1978, os desmatamentos atingiram cerca de 15,3 milhões de hectares da floresta. De 1978 a 1988, a área desmatada passou a ser de 37,8 milhões de hectares. Em 1990, a área desmatada era de 41,5 milhões de hectares. Atualmente, segue na seguinte proporção: a cada ano são devastados mais 2 milhões de hectares (MMA/Ibama). Apesar de todo o esforço por parte do Estado, de ONG e de outros atores sociais, de discursos, de regulamentações e de ações fiscalizadoras, a tendência continua sendo a de um contínuo processo de desmatamento. O território desmatado, acumuladamente até 1999, correspondia a 13,9% do bioma Amazônia.

Em que pese não ser eficaz o quanto deveria, não se pode desconsiderar a atuação de organismos internacionais que visam a preservação de ecossistemas. No âmbito da ONU, pode-se citar a Unesco⁵, que mantém um centro de informações sobre recursos genéticos e áreas naturais, a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); estas duas últimas desenvolvem programas sobre espécies ameaçadas, ecossistemas importantes e recursos genéticos; também, há a IUCN-União Internacional para a Conservação da Natureza, que atua em cooperação com alguns dos órgãos da ONU, dentre outros (CMMAD, 1988, p.176-177).

A energia, a seu turno, é mais uma preocupação contemporânea, a qual deve ser igualmente manejada em consonância com os ditames do desenvolvimento sustentável, não mais numa lógica aleatória como anteriormente, visto que se trata de uma combinação de produtos e serviços essenciais para a satisfação de necessidades da população. Assim, novos esforços políticos e das instituições devem objetivar o uso racional e viável das matrizes energéticas, a fim de que haja progresso humano não apenas na atualidade, como também num futuro distante, aliado à manutenção do ecossistema global (CMMAD, 1988, p. 225).

Conquanto seja uma atividade essencial nas economias modernas, máxime ante as crescentes necessidades, inclusive nos países em desenvolvimento, a indústria inegavelmente

⁵ A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura é uma agência especializada das Nações Unidas criada em 1945 e voltada para a construção da paz internacional por meio da cooperação entre educação, ciências e cultura.

exerce pressão sobre os recursos naturais- desde a extração de matérias-primas, de sua transformação em produtos, da formação de rejeitos, até o uso e a eliminação dos produtos pelos consumidores. É fato que a atividade industrial pode aprimorar recursos e os seus usos, mas podem, igualmente, deteriorá-los, devido ao processo produtivo a ela atrelada (CMMAD, 1988, p. 234-235).

No tocante aos principais aspectos negativos da industrialização, cabível apontar as seguintes exposições do relatório da CMMAD (1988, p.235-236):

É cada vez mais evidente que as origens e causas da poluição são muito difusas, complexas e inter-relacionadas- e seus efeitos muito mais disseminados, cumulativos e crônicos- do que se julgara até então. Os problemas de poluição, antes localizados, agora se apresentam em escala regional ou mesmo global. Está se tornando mais comum a contaminação de solos, de lençóis freáticos e de pessoas por agrotóxicos, e a poluição por produtos químicos se estende a todos os pontos do planeta. Aumentou a incidência de graves acidentes provocados por produtos químicos tóxicos. A descoberta de locais de deposição de rejeitos perigosos- o canal *Love*, nos EUA, por exemplo, e *Lekkerkek*, na Holanda, *Vac*, na Hungria, e *Georgswerder*, na República Federativa da Alemanha- chamou a atenção para outro sério problema. Tendo em vista isso tudo e também as tendências de crescimento até o próximo século, é evidente que são necessárias medidas muito mais enérgicas para reduzir, controlar e evitar a poluição industrial. Sem essas medidas, os danos causados pela poluição à saúde humana podem chegar a níveis intoleráveis em algumas cidades e continuarão aumentando as ameaças à propriedade e aos ecossistemas. Felizmente, o esforço envidado nos últimos 20 anos para proteger o meio ambiente deu aos governos e à indústria maior experiência em relação a políticas e novos meios tecnológicos para obter padrões mais sustentáveis de desenvolvimento industrial.

Faz-se mister, portanto, que ocorram no âmbito das indústrias, mudanças profundas, com o fito de que as atividades por elas exercidas sejam mais eficientes no tocante aos recursos; gerem menos poluição e rejeitos; se utilizem de recursos renováveis, quando possível; atenuem os danos causados à natureza e ao ser humano. Isso se mostra de vital importância, mormente ante o aumento da população mundial e o conseqüente aumento da produção industrial para suprir essa crescente demanda; dessa forma, as mudanças acima referidas devem ser implementadas, sob pena de conseqüências desastrosas para os recursos naturais e para os ecossistemas globais (CMMAD, 1988, p. 238).

Faz-se mister, desse modo, a consolidação de uma matriz energética renovável, não-fóssil e não nuclear, qual seja, a energia solar. Resultando, pois, numa ordem estável não-fordista, uma vez que o uso de combustíveis fósseis resulta no efeito estufa; o uso desenfreado dos meios de transportes modernos na destruição de formas de vida; o lixo, na contaminação de solos e reservas aquáticas; a devastação de ecossistemas, na perda de espécies de seres vivos;

na configuração do que se convencionou nomear de sociedade de risco⁶ (ALTVATER, 1999, p. 139).

Arelada ao desenvolvimento das indústrias, este último enquanto momento evolutivo do capitalismo, a urbanização é um fenômeno atinente ao desenvolvimento da esfera urbana em determinadas sociedades. Tal evento ocorreu não apenas nos países desenvolvidos, como também nos subdesenvolvidos; nestes últimos, esse processo se deu de forma mais acentuada após a Segunda Guerra Mundial; ao contrário do que ocorrera nos primeiros, nos últimos esse fenômeno se deu de forma rápida, desordenada e concentrada, o que resultou num emaranhado de problemas nas cidades desses países (DA SILVA, *et al.*, 2014, p. 199-202).

As questões que afligem a maior parte das cidades nos países periféricos são diversas, entre elas, pode-se citar as relativas à moradia, visto que boa parte dos habitantes dessas urbes moram de forma precária; problemas de infraestrutura- relativos a estradas, transporte público, saneamento básico, abastecimento de água. A carência de várias condições mínimas para uma sobrevivência digna acarreta uma alta incidência de doenças nessas zonas urbanas, assim como a disseminação de poluição- seja ela sonora, do ar, das águas, de dejetos sólidos; ante esse cenário de precariedade, a atividade industrial nessas localidades culmina na formação de comunidades paupérrimas ao redor de fábricas poluidoras, que degradam, dentre outros, as águas nas cercanias, causando, para além da degradação ambiental, uma verdadeira situação de penúria social aos moradores desses conjuntos miseráveis (CMMAD, 1988, p. 267).

Ante o fato de boa parte do mundo residir nos centros urbanos, faz-se necessário, pois, melhorar as condições das cidades, especialmente nos países periféricos. Para tal, o aprimoramento das relações econômicas internacionais parece ser uma via adequada para alavancar a possibilidade de os ditos países em desenvolvimento gerenciarem de forma mais eficiente os seus problemas urbanos e também ambientais; sendo assim, revela-se de suma importância, igualmente, o fomento da cooperação entre os referidos países, bem como a expansão das formas de ajuda direta por parte da comunidade internacional (CMMAD, 1988, p. 285).

As chamadas áreas globais comuns, a seu turno, concernem aos oceanos⁷, à Antártida, ao espaço cósmico. Dada a sua relevância para a humanidade, necessitam ser regulamentadas,

⁶ Sociedade de risco, segundo Ulrich Beck (2015, p. 20), é uma época da sociedade moderna que se livra das formas de vida tradicionais e põe em xeque os efeitos secundários de uma modernização bem-sucedida. Desemboca-se, pois, num contexto de perigos inimagináveis que atingem a todos de modo indiscriminado e ninguém sabe como se proteger deles modo apropriado.

⁷ A tentativa mais ousada de normatizar a administração dos oceanos se deu por meio da Conferência das Nações Unidas sobre o Direito Marítimo. Desta, adveio a Convenção da Nações Unidas sobre o Direito ao Mar, que estabelece, dentre outros, que o mar territorial de um Estado é de até 12 milhas náuticas e que a Zona Econômica

por meio de normativas elaboradas de forma justa, consensual e possível de serem executadas, sob pena de restarem as gerações futuras alijadas de recursos finitos e da integridade ecológica das referidas áreas (CMMAD, 1988, p. 293).

Um dos entraves ao desenvolvimento sustentável são os conflitos armados e a corrida armamentista, uma vez que canalizam recursos naturais e humanos que poderiam ser utilizados em proveito dos sistemas ecológicos, para o combate à pobreza e ao subdesenvolvimento. A conjuntura de insegurança política atual é fruto dessa opção equivocada, que ocasiona, também, obstáculos à cooperação entre os países, o que se mostra deveras problemático devido à interdependência ecológica e econômica, muitas vezes presente entre as nações (CMMAD, 1988, p. 330). Não há na contemporaneidade, pois, a salvaguarda, dentre outros, do direito à paz, para muitas populações.

A superação desse cenário implica na necessidade de, *a priori*, compreender que os conflitos não surgem somente de ameaças políticas e militares à soberania, mas podem emergir também da devastação ambiental e das opções de desenvolvimento. Assim, mostra-se pertinente a administração conjunta dos bens comuns a todos por meio de mecanismos dotados de multilateralidade; esse tipo de administração cooperativa⁸ poderia, inclusive, resultar em negociações exitosas, no sentido de banir a propagação de arma nucleares, as quais põem em risco a paz e a existência da humanidade (CMMAD, 1988, p. 336-340).

A atividade antrópica, que se dá de maneira dissonante à ordenação natural está a comprometer os sistemas existentes na Terra, a exemplo da destruição ambiental e até mesmo da destruição nuclear, o que ameaça a própria vida; destarte, uma mudança de paradigmas requer uma atuação sintonizada de todas as nações- industrializadas ou não- em prol da defesa da paz, de um sistema econômico mais equitativo e vinculado com o sistema ecológico (CMMAD, 1988, p. 345-347).

Outrossim, mostra-se imperativo haver a modificação das normas internacionais, as quais devem ser voltadas à uma perspectiva de desenvolvimento sustentável; assim como ao fortalecimento de programas de cooperação internacional atinentes à proteção ambiental e à administração de recursos naturais, que são muitas vezes gerenciados por organismos regionais e sub-regionais, pertencentes ou não ao sistema da ONU. Outrossim, mostra-se crucial o

Exclusiva de até 200 milhas marítimas. Outrossim, previu que as águas, o fundo marinho e o subsolo para além da jurisdição de um Estado são considerados internacionais, ou seja, 45% da superfície da Terra é “patrimônio comum da humanidade”, conforme exposto pelo relatório da CMMAD.

⁸ A Convenção de Despejos de Londres, a Convenção do Mediterrâneo e a Comissão Bilateral Norte-Americano-Canadense para os Grandes lagos são exemplos de administração cooperativas, consoante dicção do relatório da CMMAD.

fomento à participação de organizações não-governamentais (ONGs) e da comunidade científica nas discussões atinentes ao meio ambiente, haja vista o relevo dessas categorias no planejamento e na implementação de medidas acerca da referida temática (CMMAD, 1988, p. 350-367).

Desse modo, mostra-se inegável a necessidade de mudança de paradigma nas formas de organização da humanidade, em diversos aspectos, notadamente na sua relação com o meio ambiente; daí o desenvolvimento sustentável despontar como uma via de enfrentamento aos desafios postos, sem desconsiderar, no entanto, demais propostas que vem sendo apresentadas por estudiosos e organizações internacionais ao longo das últimas décadas.

2.2. Reflexões e propostas “alternativas” de enfrentamento a partir do cenário mundial na segunda metade do século XX

Uma característica marcante do momento vivenciado na segunda metade do século anterior até os dias atuais é a disseminação da tecnologia; esta que, por vezes, é defendida como panaceia para solução dos mais diversos problemas que afligem a humanidade. Ocorre que paralela à aplicação indeterminada dos recursos tecnológicos, calcada na ciência moderna, fome e miséria assolam o Terceiro Mundo; ao mesmo tempo em que, nos países desenvolvidos há a crescente solidão, indiferença e violência, sob todas as maneiras, em que pese haja, de forma geral, alimento e conforto para a maior parte de suas populações. Assim, o bem-estar prometido pela ciência moderna, não logrou atingir a tão almejada felicidade (WEIL, 1991, p. 16).

A Declaração de Viena de 1986, diploma esse subscrito por inúmeros cientistas, filósofos e autores, sob a égide da Unesco, se originou a partir da crise da ciência moderna; esta, por sua vez, baseada no paradigma newtoniano-cartesiano⁹, o qual se pauta na lógica formal clássica, mas que segundo o movimento holístico não se mostra mais suficiente diante da necessidade de confluência da ciência com os saberes das grandes tradições da humanidade (WEIL, 1991, p. 16).

O holismo¹⁰, então, desponta como movimento que se propõe como via a ser adotada diante das vicissitudes do mundo hodierno, se imiscuindo, inclusive, nas mais variadas áreas-

⁹ O autor *Pierre Weil*, em seu trabalho: “O novo paradigma holístico: ondas à procura do mar” elenca características do paradigma newtoniano-cartesiano, aportadas por *Fritjof Capra*, a partir do cotejo feito por este último entre a física e a psicanálise, quais sejam: -o conceito de forças fundamentais distintos da matéria; -o conceito de leis fundamentais que descrevem o movimento e as interações mútuas dos objetos materiais em termos de relações quantitativas; - o determinismo e a descrição objetiva da natureza, baseada na divisão cartesiana entre matéria e mente; -os conceitos de espaço e tempo absolutos e o de objetos materiais separados, movendo-se nesse espaço e interagindo mecanicamente.

¹⁰ Segundo *Weil*, tal conceito foi criado pelo filósofo sul-africano Ian Christian Smuts, em sua obra “*Holism and evolution*” em 1926. Os estudos desse teórico foram no sentido de restabelecer a unidade fundamental subentendida

na ciência, na filosofia, na educação, na terapia, dentre outros, conforme ensina Pierre Weil (1991, p. 19) ao aduzir que os descontentamentos vivenciados nas mais diversas esferas- desequilíbrio ecológico, guerras, perigo da propagação de armas nucleares- têm levado à aglutinações como organizações internacionais, movimentos de diferentes áreas do saber, inclusive alternativos, com o objetivo de enfrentar os desafios atuais.

Dentre outros, o holismo se caracteriza pelo entendimento de que todos os fenômenos são somente aparências formais de um holomovimento, formando um hololudismo, uma holocoreografia e uma holosinfonia, do qual faz parte um fluxo constante que alterna entre involução e evolução; esta, a seu turno, se dá pelo retorno da fragmentação ao mundo absoluto e pela formação criativa de conjuntos inter-relacionados. Outrossim, se caracteriza essa corrente por compreender que a contradição e a não-contradição coexistem num só sistema, além da concepção de que não há separação entre sujeito e objeto; tal desmembramento seria, pois, fruto de uma fantasia relacionada a sentimentos destrutivos da harmonia e da ecologia interna e externa¹¹ (WEIL, 1991, p. 34-35).

Assim, o holismo, ao incidir sobre a seara ambiental, implica na visão de que o meio ambiente é constituído por inúmeros elementos interdependentes e relacionados, que juntos geram uma harmonia ecológica; tais elementos, a seu turno, não são apenas os seres vivos, mas também os recursos ambientais, que devem ser protegidos para o desenvolvimento pleno da vida. Não se trata, todavia, da mera junção desses elementos, mas da consideração de variáveis intrínsecas e extrínsecas que formam o todo harmônico; daí resta patente, então, a necessidade de formulação de políticas ambientais e da disseminação de concepções de mundo atreladas à essa perspectiva holística (ABREU, 2013, p. 3).

Há, desse modo, uma integração entre o meio ambiente natural e o artificial. Destarte, a tutela se dá não apenas no meio natural, como também na vida humana e nas suas expressões- patrimônio histórico, cultural, arqueológico, turístico, paisagístico; não coincide, no entanto, com uma perspectiva antropocêntrica, mas há de se falar, nesse caso, na inclusão do ser humano enquanto partícipe do meio ambiente equilibrado (ABREU; BUSSINGER, 2013, p. 9).

De acordo com Ivy de Souza Abreu e Elda Coelho de Azevedo Bussinger (2013, p.7), tal perspectiva holística já foi adotada, inclusive, no âmbito da ONU, por meio da edição da

entre matéria, vida e mente. Para *Smuts*, o holismo é definido como fato operativo fundamental referente à criação de conjuntos no universo.

¹¹ A conceituação de holismo perfilhada pela Universidade Holística Internacional defende que: “Este paradigma considera cada elemento de um campo como um evento refletindo e contendo todas as dimensões do campo. É uma visão no qual o todo e cada uma de suas sinergias estão estreitamente ligadas em interações constantes e paradoxais”.

Resolução de nº 37/7, de 1982, a qual estabelece que “Toda forma de vida é única e merece ser respeitada, qualquer que seja a sua utilidade para o homem, e, com a finalidade de reconhecer aos outros organismos vivos este direito, o homem deve se guiar por um código moral de ação”. Outrossim, destacam, com acerto, as autoras, que da realização da Conferência ECO-92¹², surgiu a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento que traz em seu bojo a seguinte disposição: “protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar”. Sendo tal declaração outra manifestação do holismo no campo ambiental, além de fortalecer a ideia de desenvolvimento sustentável.

Não obstante a visão de desenvolvimento sustentável, que apregoa a coexistência do homem em respeito aos ciclos da natureza, abandonando uma perspectiva puramente antropocêntrica, há aqueles que pensam que o ser humano chega a ser completamente dispensável ao meio ambiente, conforme preleciona Ailton Krenak (2020, p.7-8) num trabalho desenvolvido no contexto da pandemia da Covid-19:

É terrível o que está acontecendo, mas a sociedade precisa entender que não somos o sal da terra. Temos que abandonar o antropocentrismo; há muita vida além da gente, não fazemos falta na biodiversidade. Pelo contrário. Desde pequenos, aprendemos que há listas de espécies em extinção. Enquanto essas listas aumentam, os humanos proliferam, destruindo florestas, rios e animais. Somos piores que a Covid-19. Esse pacote chamado de humanidade vai sendo descolado de maneira absoluta desse organismo que é a Terra, vivendo numa abstração civilizatória que suprime a diversidade, nega a pluralidade das formas de vida, da existência e de hábitos.

Os únicos núcleos que ainda consideram que precisam se manter agarrados nessa Terra são aqueles que ficaram meio esquecidos pelas bordas do planeta, nas margens dos rios, nas beiras dos oceanos, na África, na Ásia, na América Latina. Esta é a sub-humanidade: caiçaras, índios, quilombolas, aborígenes. Existe, então, uma humanidade que integra um clube seleteo que não aceita novos sócios. E uma camada mais rústica e orgânica, uma sub-humanidade, que fica agarrada na Terra. Eu não me sinto parte dessa humanidade. Eu me sinto excluído dela.

Solução engenhosa e um tanto ousada apontada como um passo para a eliminação de várias problemáticas contemporâneas, foi a proposta de uma Constituição para a Federação da Terra, formulada por uma Assembleia Constituinte Mundial em 1977, na Áustria, composta por 25 participantes de 25 países. Partindo do pressuposto de que a humanidade se encontra no ocaso de valores como a justiça, a paz, a harmonia e a prosperidade, o anteprojeto da referida Constituição pugna por um viés ecológico a fim de lidar com os problemas mundiais, tendo em

¹² Consonate o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), a Conferência das Nações Unidas e o Desenvolvimento, de 1992, também conhecida como ECO-92 foi um evento de grande envergadura organizado pela ONU e que foi responsável por propor uma nova forma de desenvolvimento econômico, o qual deveria se alinhar à proteção ambiental e ao uso racional dos recursos naturais. O documento mais relevante que foi resultado da Conferência foi a Agenda-21, a qual tinha como ponto fundamental responsabilidade ambiental. Além desse documento outros tratados importantes foram celebrados, a exemplo da Carta da Terra e da Declaração sobre Florestas.

vista, justamente, o fato de que as questões atinentes ao meio ambiente ultrapassam as fronteiras nacionais e representam circunstâncias de proporção global (ANDRÉS, 1991, p. 146).

Nesse sentido, Maurício Andrés (1991, p. 146) assevera que, dentre as razões que motivariam os cidadãos do mundo a instaurar uma federação planetária seriam a interdependência dos povos e das nações, pois em sua visão a ideia de segurança por defesa militar é ilusória; o abuso da ciência e da tecnologia que está a colocar a humanidade à beira da catástrofe ecológica e social; o abuso do armamentismo; além da concepção de que a humanidade é una, apesar das diferenças ideológicas e culturais, o que deve servir de base para o banimento da guerra e a instauração da paz.

Não obstante a ideia de uma Constituição Mundial possa parecer utópica e descolada da realidade, há aqueles que creem na possibilidade do estabelecimento de um documento como tal, a exemplo de *Jawaharlal Nehru*¹³. Os partidários do pensamento de se estabelecer uma carta política global defendem ser essa a via de evolução política tendente a evitar o desastre do extermínio total; valendo-se, para tal, da adoção de princípios e ideias condizentes com o futuro e com os seus desafios (ANDRÉS, 1991, p. 148).

Certas proposições, utópicas ou não, possuíram a sua valia ao pensar sobre formas de engajar o mundo em torno do ideal de proteção de interesses que pertencem a todos, inclusive às futuras gerações; isso porque, foi a partir de diversas reflexões que esses interesses de titularidade múltipla passaram a ser levados em consideração, o que culminou na sua proteção a nível internacional.

2.3. A normatização dos interesses transindividuais no plano internacional

O mundo, após passar por duas guerras mundiais, estava a enfrentar uma série de desafios, conforme exposto nos tópicos antecedentes. Assim, novas demandas surgiram, tanto no âmbito internacional, como nas sociedades contemporâneas separadamente consideradas. Surgida na segunda metade do século passado, a terceira geração dos direitos fundamentais não visa tutelar os direitos do indivíduo, mas de grupos humanos; tais direitos necessitam da atuação estatal, a fim de que sejam efetivados e são ligados à noção de interesses difusos- como o direito ao meio ambiente; o direito do consumidor; os direitos de grupos vulneráveis, como crianças, idosos, deficientes. São, pois, direitos simultaneamente individuais e coletivos, uma vez que simbolizam os interesses da humanidade (OLIVEIRA, 2019, p. 49).

¹³ Foi o primeiro a se tornar primeiro-ministro na Índia, no ano de 1947. *Nehru* trabalhou durante 20 anos juntamente com *Mahatma Gandhi* com o fim de libertar a Índia do domínio britânico, de acordo com o Portal Britannica Escola.

Os direitos fundamentais, aí incluídos os de terceira geração, receberam seus primeiros influxos da Revolução Francesa de 1789, que possuía como lema as 3 máximas- liberdade, igualdade e fraternidade. Não se deve olvidar, no entanto, que naquele momento histórico se estava a travar uma luta por liberdade e por igualdade, esta última apenas sob o aspecto formal; a fraternidade, por sua vez, servia como argumento para provocar o sentimento de credibilidade no Estado que estava a se formar juridicamente naquela época (JABORANDY, 2016, p. 58).

Nesse diapasão, ao terceiro princípio da Revolução Francesa, qual seja, a fraternidade, correspondem os direitos fundamentais de terceira geração; o seu surgimento, a seu turno, foi marcado pelas inúmeras relações oriundas da industrialização e da internacionalização dos mercados. Assim, para além da tutela dos direitos individuais, surge a necessidade de salvaguarda dos direitos de cunho difuso e coletivo, decorrentes da citada geração (OLIVEIRA, 2019, p. 50).

Enquanto que os direitos de primeira geração se voltaram à proteção dos indivíduos frente às violações, sobretudo do Estado e de instituições políticas; a segunda geração de direitos visou refrear as violações à integridade pessoal ou social produto de uma ordem internacional injusta; os direitos de terceira geração propugnam pela proteção ambiental, pelo direito à riqueza natural, pela defesa do meio ambiente no qual os seres humanos vivem (ALTVATER, 1999, p. 115-116).

Destarte, a terceira geração de direitos fundamentais advém da ação contínua e prolongada do fenómeno da globalização e se encontra, ainda, em processo de formação, dada a perene transformação da sociedade. No âmbito internacional, contudo, já há de se falar em proteção desses direitos, haja vista o processo que ocorre há certo tempo, no sentido de elaboração de tratados que trazem em seu bojo parâmetros mínimos de sua garantia em prol da humanidade (JABORANDY, 2016, p. 34).

O primeiro diploma a conter prenúncios dos direitos de terceira geração foi a Declaração dos Direitos Humanos, de 1948, pois em que pese não prever expressamente a “solidariedade” no seu rol de direitos, possui nítidos aspectos solidarísticos, como a previsão de fraternidade em seu art. 1º (ROSSO, 2007, p. 206).

Dois anos mais tarde, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950¹⁴ foi um marco na defesa dos direitos fundamentais em geral, ao permitir que qualquer cidadão nacional

¹⁴ A Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 foi celebrada em Roma e entrou em vigor em 03 de setembro de 1953. Trata-se de um instrumento voltado para a defesa dos direitos humanos no âmbito regional da Europa. É o primeiro documento de natureza vinculativa após a proclamação da Declaração dos Direitos do Homem de 1948, de acordo com a Direção Geral da Educação, organismo do Ministério da Educação de Portugal.

ou estrangeiro pudesse ajuizar, individual ou coletivamente, petições junto à Comissão Europeia de Direitos Humanos diante de violações a direitos- aí incluídos os de 3ª geração- e de liberdades constantes na citada Convenção. Outrossim, em 2001 foi celebrada a Declaração de Estocolmo¹⁵ que, dentre outros, previu que o homem tem direito à liberdade, à igualdade e a gozar de condições de vida digna a serem obtidas num ambiente saudável. Estabeleceu-se, então, um liame entre os direitos do homem e a proteção do meio ambiente (OLIVEIRA, 2019, p. 51-52).

A respeito dessa última convenção, obtempera Thiago Felipe de Souza Avanci (2013, p. 76):

Finalmente, em um quarto momento, com as preocupações tratadas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, 1972, inaugurou-se um novo marco para a titularidade dos Direitos Fundamentais. A Declaração originária da referida Conferência faz menção, em todo o seu texto – preâmbulo e princípios – a um “esforço comum para preservar e melhorar o meio ambiente, em benefício de todos os povos e das gerações futuras”. Deve ser citada, ainda, no mesmo ano de 1972, a Convenção Para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, assinada em Paris que, em seu art. 4º, determina a obrigação dos signatários “de assegurar a identificação, proteção, conservação, valorização e transmissão às gerações futuras do patrimônio cultural e natural”.

Houve outros instrumentos, para além da Declaração de Estocolmo, que exerceram notória influência para que a Constituição Brasileira de 1988 trouxesse em seu bojo a tutela de interesses transindividuais, a saber- a Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio, celebrada em 1985; os tratados infirmados na ECO-92, no Rio de Janeiro; o relatório “*Our Common Future*”¹⁶, que estava em elaboração quando da convocação da Assembleia Nacional Constituinte Brasileira. Sem olvidar, também, que a ocorrência de catástrofes que chocaram o mundo, sensibilizou o legislador constituinte brasileiro de modo a considerar os interesses transindividuais, notadamente o do meio ambiente àquela época. Foram exemplos de desastres

¹⁵ A Declaração de Estocolmo, ou ainda Declaração sobre Ambiente Humano, foi o documento resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, na Suécia, em junho de 1972. O acordo criou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que deu seguimento ao que restou consignado na convenção em comento. Outrossim, consignou princípios para questões ambientais internacionais, aí incluídas as temáticas da gestão dos recursos naturais, a prevenção da poluição, o liame entre desenvolvimento e ambiente, a necessidade de abolição de armas de destruição em massa e direitos humanos (Senado Federal do Brasil).

¹⁶ O relatório “*Our Common Future*”, amplamente citado neste trabalho, é fruto do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela primeira-ministra da Noruega à época, *Gro Harlem Brundtland*. A referida comissão foi criada em 1983 pelas Nações Unidas e possuía por escopo uma reanálise das principais questões relativas ao meio ambiente e ao desenvolvimento no mundo. A partir dessa revisão, a Comissão ficou incumbida de apresentar propostas de enfrentamento exequíveis, a fim de resolver os problemas identificados e proporcionar, ao mesmo tempo, o desenvolvimento sustentável, sem comprometer os recursos para as futuras gerações (CMMAD, 1988).

de tal envergadura, o acidente nuclear de Chernobyl na Ucrânia em 1986; o vazamento de gás em Bhopal, na Índia, dentre outros (AVANCI, 2013, p. 77).

O fenômeno de constitucionalização de normas emergentes no cenário internacional ao ordenamento jurídico pátrio não se restringiu ao Brasil, uma vez que países como Portugal, Espanha, Argentina, Equador, Alemanha, França, Grécia, dentre outros, também adotaram essa sistemática. Após a previsão das matérias de cunho transindividual, mormente ambiental, nas constituições de vários países, como nos acima citados, as normas internacionais editadas em seguida sofreram influxos dessas cartas políticas, ao tempo em que se fortaleceram em razão do impulso conferido pelas nações europeias, já comprometidas com a proteção ambiental. Constituindo, pois, um processo dialético de internacionalização de um direito nacional e de nacionalização de um direito internacional (AVANCI, 2013, p. 77).

Nesse diapasão, a Conferência das Partes se reuniu pela terceira vez (COP-3)¹⁷ em Quioto, no Japão, em dezembro de 1997, com o intento de subscrever um protocolo, ou instrumento congênere com o fim de estabelecer obrigações mais duras aos países desenvolvidos. O apelo se deu no sentido de que tais países se conscientizassem acerca da mudança climática decorrente da ação humana; o saldo da Conferência foi positivo, pois houve a celebração do Protocolo de Quioto, este, a seu turno, previu que os países reduziram suas emissões combinadas de gases de efeito estufa em até 5,2%, aproximadamente, sobre os valores constatados de 2008 a 2012. Assim, de acordo com as disposições do documento, as partes signatárias deveriam, de forma avulsa ou conjunta, garantir que suas emissões de CO₂, fruto das atividades humanas, não ultrapassassem os parâmetros contidos no acordo (CAMPOS, 2001, p. 34).

Interessante aspecto do referido Protocolo, é o fato de eximir os países em desenvolvimento do ônus de reduzir as suas emissões de CO₂, conforme preleciona Christiano Pires de Campos (2001, p. 34-35):

Este instrumento reafirma o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, exonerando os países em desenvolvimento de qualquer obrigação de reduzir suas emissões, em razão das suas necessidades de desenvolvimento econômico e social, conforme disposto no Artigo 10. O Artigo 4.1 reforça os compromissos das Partes Anexo I da Convenção do Clima. Acordar esse equilíbrio de interesses exigiu um grande esforço político e diplomático por parte de todos os países que participaram da negociação.

A adoção de metas aos países em desenvolvimento seria um retrocesso ao Protocolo de Quioto, pois estes países estariam assumindo compromissos e gastos, contrariando os Artigos 10 e 11. Entretanto, para o benefício do sistema climático global é inevitável a adoção de compromissos dos países em desenvolvimento, provavelmente

¹⁷ A COP-3 foi a terceira Conferência das Partes na Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Tal evento se deu de 1º a 10 de dezembro de 1997, em Quioto, no Japão (Secretaria de Estado do Meio Ambiente Sustentável de Goiás, 2015).

no 'Filho do Protocolo de Quioto', levando em conta um sistema de equidade das emissões entre os países.

Resta demonstrado, pois, que os influxos das convenções internacionais foram de vital importância para o estabelecimento de normas pátrias em defesa dos direitos transindividuais. Passar-se-á, então, no tópico seguinte, a analisar as conceituações que foram desenvolvidas acerca desses direitos/interesses de terceira geração no plano nacional.

2.4. Os interesses transindividuais: titularidade múltipla

Os interesses compartilhados por grupos, classes, categorias de pessoas, que se localizam entre o interesse público e o interesse privado são os chamados interesses transindividuais ou metaindividuais; isso porque, esses interesses vão além da esfera individual, sem, no entanto, se caracterizarem como interesse público (MAZZILLI, 2019, p. 52-53). São exemplos de tais interesses os dos consumidores de um mesmo produto, os trabalhadores de uma mesma fábrica, os estudantes de um estabelecimento de ensino, os moradores de uma mesma região afetados por uma questão ambiental (MAZZILLI, 2018, p. 26).

Hugo Nigro Mazzilli (2018, p. 26) assevera que foi a partir dos estudos de Mauro Cappelletti que se passou a reconhecer a existência dos interesses transindividuais, mas que estes na realidade, sempre existiram na sociedade. Cappelletti levantou, também, a necessidade da criação de uma tutela específica para tais interesses, uma vez que o processo civil tradicional não se mostrava capaz de lidar com alguns desafios das lides coletivas; a exemplo da acentuada conflituosidade entre os grupos titulares de interesses transindividuais, a questão da substituição processual de milhares ou milhões de lesados, a necessidade de a decisão ultrapassar as partes processuais, além, é claro, da possível indeterminabilidade dos lesados e como realizar a repartição de eventual indenização entre esses que tiveram os direitos vilipendiados.

A reunião de comunidades, de movimentos sociais, de massas de pessoas caracterizadas por um vínculo formal ou não, quando passaram a ser reconhecidas pelo ordenamento jurídico, ocasionou a superação do clássico sujeito de direito individualmente considerado e suas expressões correlatas- a pessoa jurídica, o condomínio. Passou-se, então, a salvaguardar o indivíduo em todas as suas dimensões, tanto no âmbito singular, quanto coletivo; engendrando, pois, direitos de nova geração, os quais transpassam o indivíduo, sem perder de vista a pessoa em si (RODRIGUES, 2006, p. 34).

Outrossim, os direitos transindividuais possuem o aspecto alvissareiro de agasalhar bens que antes não gozavam de proteção jurídica, conforme preleciona Geisa de Assis Rodrigues (2006, p. 36):

Além desse perfil subjetivo dos direitos transindividuais, estes, em muitas oportunidades, encerram um novel conteúdo, incidindo de forma mais intensa sobre objetos tradicionalmente fora da preocupação jurídica, como por exemplo a proteção do ar que respiramos. Representam também o abandono da exclusividade do marco da patrimonialidade, uma vez que muitos dos novos direitos não são passíveis de redução a uma expressão econômica, como no caso do exemplo dado, onde não é possível mensurar quanto vale o ar puro. Por outro lado, assumem feições mais vagas quanto à sua delimitação e vigência que os direitos clássicos. Basta compararmos, por exemplo, o direito ao ar puro, que exige um variado leque de prestações, como, por exemplo, o não lançamento de gases poluentes na atmosfera, a implementação de medidas técnicas (das mais variadas) que mitiguem ou previna a poluição do ar, o controle dos índices de poluição atmosférica pelo Poder Público etc., com o direito de crédito, em que há a prestação da realização de um simples pagamento. Ademais, tais direitos em muitos casos são ocasionais, variam com o tempo, e têm uma dinamicidade muito peculiar.

Ao tratar de interesses transindividuais, mostra-se imprescindível trazer à baila considerações acerca do chamado interesse público; este, por sua vez, se subdivide em interesse público primário e em interesse público secundário; o primeiro é o interesse social, da coletividade como um todo; ao passo que o segundo é a forma pela qual a Administração Pública vê o interesse público, segundo classificação de Renato Alessi. Tal categorização permite compreender que nem sempre o interesse público primário concorda com o secundário; dessa forma, o interesse público primário pode ser identificado com o interesse da coletividade e até mesmo com alguns interesses difusos (MAZZILLI, 2019, p. 51-52).

Destarte, diante de interesses transindividuais, havendo confronto entre interesse público primário e secundário, deve prevalecer o primeiro, mesmo que não se logre uma decisão satisfatória a todos, ou não haja satisfação da maioria dos envolvidos na lide; isso porque, a ideia de bem comum deve funcionar como verdadeiro farol a ser respeitada e primada (MAZZILLI, 2019, p.52).

Bem comum, assim, é o que representa o interesse social; a proteção dos valores mais estimados pela sociedade e por esta última assim eleitos, além da defesa da *res publica*; o interesse social se verifica quando, por exemplo, anteriormente à positivação de um determinado interesse ou valor, há a aprovação da sociedade por meio de plebiscito. Desse modo, ao se utilizar a palavra “coletivo” numa acepção ampla, pode-se afirmar que o interesse social é o exercício coletivo de interesses coletivos (MANCUSO, 2019, p. 38).

Acerca da dicotomia entre o público e o privado, em que pese o enfraquecimento ao redor de tal discussão, tendo em vista o estágio atual no qual se encontra a sociedade capitalista, mas ao levar-se em consideração a relevância que ainda possuem, há de se apontar traços distintivos existentes entre interesse público e interesse privado; este último se caracteriza por ser individual, atinente exclusivamente à determinada pessoa física ou jurídica, e pela sua

disponibilidade, salvo disposição legal em sentido contrário; já o primeiro se verifica diante de uma análise fática para caracteriza-lo; é o Estado o responsável por realiza-lo. Outrossim, são interesses caracterizados por conflituosidade mínima, tendo em vista que foram erigidos pelas forças políticas e sociais dominantes (RODRIGUES, 2006, p. 46).

Localizando-se entre o interesse público e o privado, o direito transindividual se diferencia do primeiro pela maior conflituosidade que a sua defesa gera, por sua natureza peculiar e por sua repercussão na sociedade, mais ampla se considerados os direitos difusos, mais restrita caso se esteja a aludir aos direitos coletivos; já entre o direito transindividual e o direito individual, a distinção capital é a grande repercussão subjetiva do primeiro em comparação com o último (RODRIGUES, 2006, p. 46).

A ideia de direito transindividual, por sua vez, é o gênero que abarca os direitos difusos, os direitos coletivos e os direitos individuais homogêneos; com efeito, estes últimos, devido à repercussão social que possuem, também fazem parte do rol dos direitos metaindividuais (RODRIGUES, 2006, p. 47).

Distinção oportuna é a entre direito e interesse. Este último é gênero, ao passo que o primeiro é espécie de interesse agasalhado pelo ordenamento jurídico; destarte, o que se veicula no âmbito das ações civis públicas são os interesses, haja vista o fato de nem sempre as pretensões serem procedentes. Assim, para a tutela dos interesses difusos, individuais homogêneos e coletivos é imprescindível a sua previsão no ordenamento jurídico- como ocorre com o direito ao meio ambiente, à defesa do consumidor, à defesa do patrimônio cultural, entre outros (MAZZILLI, 2019, p. 65).

Já para Rodolfo Mancuso (2019, p. 115), a diferença entre interesse e direito, reside no fato de que o primeiro, proveniente do plano fático tende a repetir-se e a transmutar indefinidamente, ao passo que o último se encontra adstrito ao plano ético-normativo, não possuindo, pois, a mesma plasticidade do primeiro. O direito, então, esgota sua função quando confere determinada situação de vantagem ou desvantagem a seu titular, ou ainda quando cria, extingue, ou modifica o estado antes existente.

Conquanto se saiba que a Lei da Ação Civil Pública (LACP)-Lei 7.347/85- esteja a tratar dos interesses transindividuais, devido à natureza dos bens tutelados, conforme previsto no inciso IV, do art. 1º, não realizou essa lei a conceituação do que seriam esses interesses. Não restou estabelecido, desse modo, o que seriam direitos difusos, direitos coletivos, quem dirá individuais homogêneos; a intenção da lei, no entanto, foi a de salvaguarda-los, conforme dicção do dispositivo mencionado (ALMEIDA, 2009, p. 36-37).

Coube, então, ao Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 81, realizar a definição desses direitos: a) em interesses difusos se o que une os interessados indetermináveis é a mesma situação de fato, mas o dano é individualmente indivisível; b) em interesses coletivos em sentido estrito- se o que une interessados determináveis é a circunstância de compartilharem a mesma relação jurídica indivisível; c) individuais homogêneos- se o que une interessados determináveis é a origem comum da lesão (MAZZILLI, 2019, p. 53).

2.4.1. Os interesses difusos e sua fluidez fático-normativa

Antes mesmo de adentrar nos meandros relativos aos interesses difusos, convém realizar uma breve digressão sobre o que sejam os interesses legítimos.

Em polos diametralmente opostos encontram-se o interesse simples¹⁸ e o direito subjetivo; o primeiro não goza de proteção jurídica, uma vez que são meras aspirações, desejos, indiferentes ao Estado; ao passo que o segundo usufrui da máxima salvaguarda estatal; evidencia-se, desse modo, que há uma distinção em termos de intensidade de proteção estatal, não de uma diferença pautada na essência entre eles propriamente. No entremeio dos interesses referidos, estão situados os intitulados interesses legítimos, estes, a seu turno, não possuem o condão de serem oponíveis *erga omnes*, como os direitos subjetivos, todavia, não podem ser simplesmente ignorados; a proteção limitada de que gozam desponta de maneira reflexa, ou indireta, daí a denominação também a eles conferida de direitos reflexos (MANCUSO, 2019, p. 84-85).

Os interesses legítimos propiciam que o sujeito goze de determinada proteção distinta em comparação aos outros, não porque a norma previu exatamente uma situação individual, mas por estar esse sujeito situado no raio de abrangência dessa norma. Esse aspecto é a pedra de toque dos citados interesses, qual seja, a proteção de maneira reflexa por parte do ordenamento jurídico (MANCUSO, 2019, p. 84-86).

Rodolfo Mancuso (2019, p. 85-86) traz dois exemplos elucidativos a respeito do tema:

Um exemplo: um vencedor de uma licitação não adquire, *ipso facto*, o direito de contratar com a Administração, visto que essa pode até revogar ou anular o certame, mas beneficia ele de um interesse legítimo a que a decisão administrativa seja devidamente motivada, porque, detendo ele a condição de participante, sua posição é juridicamente mais forte do que a daqueles que, posto tendo tomado conhecimento da licitação, por ela não se interessaram [...]

¹⁸ Rodolfo Mancuso (2019, p. 31) ensina que os interesses simples são aqueles localizados, em tese, à parte do mundo jurídico, uma vez que não se encontram no plano ético-normativo impositivo. Caracterizam-se, sobretudo, pela indiferença que eles provocam ao Estado e a terceiros, haja vista não ser proibido ou incentivado exercê-los; pela sua não exigibilidade, uma vez que não transcendem ao campo psicológico do indivíduo, sendo, pois inoponíveis; pela introjeção dos seus efeitos, tendo em vista o fato de que caberá sempre ao próprio indivíduo gozar de eventual alcance de vantagem almejada, ou arcar com os ônus da tentativa fracassada.

Exemplo: a norma jurídica que protege os mananciais de água potável é direcionada à generalidade da população, uma vez que intenta preservar a qualidade de vida; todavia, acaba conferindo uma proteção especial àquela parcela da população que habita nas proximidades desses mananciais, e que, por isso mesmo, é mais afetada por tudo que concerne à proteção desse bem ambiental, tendo, inclusive, uma carga maior de responsabilidade.

O fato de os interesses legítimos serem, de maneira corrente, atrelados à coletividades consideravelmente vastas de sujeitos e a circunstância de que apesar de não estarem assinalados pela máxima proteção do Estado a que fazem jus os direitos subjetivos, possuírem respaldo do sistema jurídico, tem ocasionado o entendimento por parte da doutrina de que se tratam de interesses semelhantes aos difusos. Assim, para além de um amplo número de sujeitos a que dizem respeito e do apoio normativo de que gozam, tais interesses possuem em comum a relevância social de que são dotados (MANCUSO, 2019, p. 88).

Um ponto diferencial marcante entre os referidos interesses consiste na desnecessidade de vínculo jurídico básico para que o interesse difuso reste configurado, devendo emergir de situações de fato, de larga envergadura social, podendo abarcar, em tese, toda a humanidade, ou uma coletividade indefinida; possui, dessa forma, uma extensão de titulares maior do que a dos legítimos, nestes os titulares necessitam de uma especial condição para serem considerados seus titulares e deles usufruírem proteção legal, mesmo que de modo reflexo. Sendo assim, pode-se aduzir que o interesse legítimo está mais próximo do direito subjetivo, enquanto que o interesse difuso mais se acerca do interesse simples (MANCUSO, 2019, p. 88-89).

Ingressando propriamente na seara do presente tópico, compreende-se que os interesses difusos podem, então, ser conceituados como aqueles que possuem por objeto um bem público ou coletivo, ou até mesmo um bem particular marcado por relevância social; já no que tange à titularidade, concerne a um número considerável do grupo social; não sendo possível, todavia, realizar a identificação plena dos seus titulares (MILARÉ, 1990, p.27).

São igualmente concebidos como um conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, partilhados por pessoas indetermináveis¹⁹, ou menos determinadas, unidas por circunstâncias de fato comuns, inexistindo entre esses sujeitos um vínculo jurídico ou fático exato. Em que pese ser o vínculo fático o elemento sobrepujante no âmbito dos interesses difusos, não se pode negar a existência de uma relação jurídica subjacente, a qual, no entanto, não é o elemento diretamente lesado de uma dada coletividade, mas a violação advém, na verdade, do fato resultante (MAZZILLI, 2019, p. 55).

¹⁹ Hugo Nigro Mazzilli critica o texto do art. 81, I, do CDC, ao prever que os interesses difusos possuem por titulares “pessoas indeterminadas”. Obtempera o autor que mais acertada é a utilização da palavra “indetermináveis” do que “indeterminadas”.

Os interesses difusos, para Rodolfo Mancuso (2019, p. 160-161), são aqueles que se encontram dispersos pela sociedade civil como um todo, a exemplo do ar atmosférico puro; podem, igualmente, dizer respeito a certos grupos com número indefinido de titulares, daí a sua fluidez; são, pois, os interesses metaindividuais pautados por indivisibilidade do objeto, grande litigiosidade interna e mutáveis no tempo e no espaço; caracterizados pela sua baixa intensidade de agregação.

Pertinente trazer à baila, também, a conceituação de Ada Pellegrini Grinover²⁰ (1984, p. 30-31) acerca dos interesses em análise:

O outro grupo de interesses metaindividuais, o dos interesses difusos propriamente ditos, compreende interesses que não encontram apoio em uma relação-base bem definida, reduzindo-se o vínculo entre as pessoas a fatores conjunturais ou extremamente genéricos, a dados de fato frequentemente acidentais e mutáveis: habitar a mesma região, consumir o mesmo produto, viver sob determinadas condições socioeconômicas, sujeitar-se a determinados empreendimentos, etc. Trata-se de interesses espalhados e informais à tutela de necessidades, também coletivas, sinteticamente referidas à qualidade de vida. E essas necessidades e esses interesses, de massa, sofrem constantes investidas, frequentemente também de massas, contrapondo grupo *versus* grupo, em conflitos que se coletivizam em ambos os polos.

No tocante à sua dimensão coletiva, ao se realizar um cotejo entre o dito interesse difuso e o interesse público ou geral, verifica-se que o primeiro possui uma amplitude ainda mais abrangente que o último, visto que neste há ainda limites baseados em valores prestigiados no âmago da coletividade, como o investimento público em segurança da população; o primeiro, noutro giro, é dotado de um conteúdo fluido, variável, a saber- qualidade de vida- configurando a chamada “*intrínseca conflittualità*”, alcunha esta conferida pela doutrina italiana. São marcados, pois, por elevada desagregação, ou atomização, o que resulta no fato de poderem atingir um número indefinido de indivíduos e a cada um deles, simultaneamente (MANCUSO, 2019, p. 95-96).

A ausência de balizas é, deveras, um aspecto curioso atinente aos interesses difusos. Tal perspectiva é depreendida à luz dos ensinamentos de Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 56):

Há interesses difusos: a) tão abrangentes que chegam a coincidir com o interesse público (como o do meio ambiente como um todo); b) menos abrangentes que o interesse público, por dizerem respeito a um grupo disperso, mas que não chegam a confundir-se com o interesse geral da coletividade (como o dos consumidores de um produto); c) em conflito com o interesse da coletividade como um todo (como os

²⁰ Ao lado de Cândido Rangel Dinamarco, Mariz de Oliveira Júnior e Kazuo Watanabe, todos professores do Departamento de Processo da Faculdade de Direito de São Paulo (USP), Ada Pellegrini Grinover foi uma das autoras do primeiro anteprojeto de lei a tratar especificamente dos interesses metaindividuais, conforme exposto por Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 137) em sua obra “A defesa dos interesses difusos em juízo”. Foi, igualmente, uma das autoras pioneiras a encampar a necessidade de salvaguarda dos referidos interesses na legislação brasileira, foi inclusive a responsável pela criação da disciplina “Tutela jurisdicional dos direitos difusos” na pós-graduação da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco e da Faculdade de Direito de Vitória, consoante o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas.

interesses dos trabalhadores na indústria do tabaco); d) em conflito com o interesse do Estado, enquanto pessoa jurídica (como o interesse dos contribuintes); e) atinentes a grupos que mantêm conflitos entre si (interesses transindividuais reciprocamente conflitantes, como os dos que desfrutam do conforto dos aeroportos urbanos, ou da animação dos chamados trios elétricos carnavalescos, em oposição aos interesses dos que se sentem prejudicados pela correspondente poluição sonora).

Fatos marcantes que levaram ao surgimento de tais interesses foram, dentre outros, a Revolução Industrial e o questionamento dos valores individuais pela formação das sociedades de massas, máxime no contexto de globalização, no qual o indivíduo é arrastado a fazer parte de grandes corporações, grupos; o sindicalismo, por sua vez, desempenhou um papel importante no despontar de uma ordem coletiva, da defesa dos direitos de uma dada categoria. Destarte, num mundo globalizado, marcado por novos e cambiáveis valores tecnológicos, os paradigmas se alteraram e novos interesses emergiram- tanto os coletivos, agasalhados pelos sindicatos, associações e demais instrumentos jurídicos; quanto os difusos, que transcendem a esfera de organismos institucionalizados e a sua titularidade é marcada por indeterminação. Estes últimos, são os chamados “interesses em busca do autor”²¹ (MANCUSO, 2019, p. 99-101).

Em contraposição aos direitos subjetivos que exigem a relação necessária com a sua titularidade, os interesses difusos fogem dessa sistematização tradicional, uma vez que a sua tutela não pode estar atrelada à titularidade, mas o ponto fulcral para a sua salvaguarda é a sua relevância social, que se interliga a tais interesses, a fim de garantir a sua tutela no âmbito processual. A lógica tradicional é, pois, subvertida, visto que não mais importa determinado fato ter atingido certo titular, mas ter afetado toda a coletividade, ou pelo menos parcela dela; conseqüentemente, se o interesse passível de atribuição individual faz jus à tutela jurídica, mais ainda o faz o interesse de muitos, mesmo que não passíveis de identificação (MANCUSO, 2019, p.102-103).

Nesse sentido, é equivocado inferir que pelo fato de os interesses difusos se encontrarem pulverizados a ninguém pertença, tampouco que sejam desprovidos de concretude e tangibilidade; tratam-se, na verdade, de interesses de todos. Assim, ainda que haja direito individual envolvido, os interesses difusos dizem respeito, ao menos, ao interesse de uma dada coletividade como um todo, transpassam a esfera individual, o que os enquadra no rol dos interesses metaindividuais, ou ainda supraindividuais; são, desse modo, interesses de cada um e de todos (FIGUEIREDO, 1997, p.36).

²¹ Expressão citada por Rodolfo Mancuso (2019, p. 101) que se trata de metáfora criada por Mauro *Cappelletti*, em alusão a *Pirandello*.

O objeto do interesse difuso, a seu turno, é indivisível, visto que não pode ser repartido em quotas atribuíveis a pessoas ou grupos predeterminados. Destarte, ao considerar que o conteúdo desses interesses não é definido por uma norma, diferentemente do que ocorre com os direitos subjetivos; nem pertencerem a grupos bem delimitados, como o caso dos interesses coletivos; exercidos ou não, os interesses difusos continuam a existir e permanecem num estado fluído no âmago da sociedade como um todo (MANCUSO, 2019, p. 108-109).

Na mesma linha é o entendimento de Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 56), que também aporta o aclarador exemplo do direito ao meio ambiente hígido, que por ser compartilhado por um número indeterminável de pessoas, não há como quantificá-lo e dividi-lo; o produto da indenização, por via de consequência, em face de sua violação também não pode ser repartido entre os integrantes do grupo lesado, em razão de o próprio objeto do interesse ser indivisível. No caso de um desastre ambiental, o dano pode ser suportado pelas gerações atuais de uma dada área e também pelas futuras gerações que ali venham a habitar.

Ainda sobre o aspecto objetivo, insta pontuar que, caso se esteja a tratar de um bem indivisível, a satisfação de um dos titulares acarreta a satisfação de todo o grupo, mas a lesão de um desses titulares implica, simultaneamente, no vilipêndio a todos os membros de uma dada coletividade; desde que, é claro, se esteja a falar de um bem coletivamente considerado como o meio ambiente, direito à informação correta, saúde- ressaltando que a transgressão a tal bem pode causar lesão aos inúmeros bens que possuem por titulares os membros do grupo (GRINOVER, 1987, p. 188).

A transição no espaço e no tempo é, também, uma marca característica dos interesses difusos, justamente por não estarem amalgamados por um vínculo jurídico básico e sim decorrentes de situações fáticas; podem tais interesses sumir no mesmo momento que o fato a eles correlatos; por outro lado, podem reaparecer mais à frente, diante do ressurgimento de tais circunstâncias. Sendo assim, tais interesses emanam de situações repentinas, incertas e imprevisíveis e se não exercitados no exato momento em que se manifestam, modificam-se, em harmonia com a situação fática a eles subjacente. (MANCUSO, 2019, p.115-116).

São interesses que exurgem de fatos, costumeiramente, mutáveis e acidentais, a exemplo de residir numa mesma região, viver com base em certa situação socioeconômica, consumir um mesmo produto. Os titulares são, pois, em número indeterminado e indeterminável, haja vista não advirem de um vínculo jurídico comum, mas de fatos genéricos, incertos e mutáveis (GRINOVER, 1987, p.187-188).

Rodolfo Mancuso (2019, p. 116), a respeito da mutabilidade intrínseca aos interesses difusos, traz exemplo digno de nota:

[...] pense-se no interesse difuso à descontinuidade das obras de transposição das águas do rio São Francisco, como pleiteado em algumas ações civis públicas intentadas pelo MPF Federal: com a cassação das liminares, os trabalhos avançaram, os processos tardaram a ser concluídos, levando a que, presentemente, chegou-se a uma situação de fato consumado e irreversível, por modo que o original interesse difuso à não implementação do empreendimento, hoje, deve apresentar-se em outros moldes, por exemplo a pretensão a que os beneficiários da água desviada do rio paguem por sua utilização- princípio usuário-pagador.

Aduz, ainda, o autor (MANCUSO, 2019, p. 116-117), que além da marca característica da mutabilidade, as lesões a esses interesses são essencialmente irreparáveis; por concernirem a valores de sumo relevo à sociedade- salvaguarda do patrimônio cultural, do ambiente, dos direitos consumeiristas- se vilipendiados, por se tratarem de valores infungíveis, não será possível atingir uma reparação integral. Indaga, nessa linha, o autor: “Qual dinheiro “indenizará” os resultados funestos da poluição de um rio, especialmente no que tange às populações ribeirinhas?”.

A *conflittualità massima* ou *conflittualità*²² característica dos interesses difusos, se deve ao fato de os seus titulares não possuírem um vínculo jurídico bem definido, mas de tais interesses se originarem de situações fáticas que, muitas vezes, reúnem interesses antagônicos, os quais, engendram posições também diametralmente opostas; estas, no entanto, por mais díspares que possam parecer, são, em tese, defensáveis, o que endossa, pois, a forte litigiosidade interna atinente aos interesses em comento. Os litígios a eles concernentes, por sua vez, possuem por causa remota verdadeiras escolhas políticas, ante a falta de um parâmetro jurídico específico sobre qual posicionamento seria “correto” ou “errado”, numa perspectiva axiológica, o que gera uma verdadeira infinidade de alternativas possíveis (MANCUSO, 2019, p.109-112).

Assim, os interesses difusos podem ir de encontro a outros interesses também difusos, conforme expõe Celso Ribeiro Bastos (1982, p. 58) na situação hipotética abaixo transcrita:

[...] Veja-se o caso, por exemplo, da construção de um aeroporto para uma cidade. Em regra, não se discute a conveniência em si da implantação de uma estação aeroviária. Esta concordância quanto ao fim não exclui, contudo, a possibilidade de agrupamentos humanos circundantes à área escolhida procurarem deslocá-la para outro ponto, passando destarte a conflitar com os interesses dos habitantes da nova região cogitada. E assim sucessivamente. Outras vezes, ataca-se a obra em si mesma, não sendo relevante o local que a acolherá. É o que se dá com a rejeição pelos grupos ecologistas da criação de usinas atômicas. Estas são tidas em si mesmas como nefastas, não importando onde venham a ser construídas.

Obtempera, também, o autor (BASTOS, 1982, p. 58) que diferentemente dos conflitos de interesses duais, os interesses difusos possuem como traço distintivo a sua ampla

²² Característica apontada pelos doutrinadores italianos como inerente aos interesses difusos, conforme exposto por Rodolfo Mancuso (2019, p. 109).

conflituosidade, que se manifesta em determinadas opções políticas adotadas ou decisões empresarias com o aval do setor público que podem provocar a formação de várias partes coletivas com posições contrapostas.

Ainda acerca dessa intensa litigiosidade interna, Rodolfo Mancuso (2019, p. 112) apresenta um caso concreto, no qual esse aspecto característico dos interesses difusos se sobressai:

Exemplo sugestivo ocorreu no Rio de Janeiro, quando da construção do chamado “sambódromo”, o qual gerou conflitos metaindividuais entre os interesses ligados à indústria do turismo *versus* os interesses dos cidadãos e associações, contrários à construção de um local permanente para os desfiles das escolas de samba. Algo semelhante se passou quando da construção e reforma de estádios, visando a Copa do Mundo de Futebol, no Brasil, em 2014, mormente por conta da participação de dinheiro público nesses empreendimentos.

Ao constatar-se no âmbito da realidade social ocorrências de fato uniforme, nos quais estejam em jogo interesses não pertencentes a apenas uma pessoa, grupo ou categoria, marcados por forte conflituosidade, haja vista a opção por uma dentre várias alternativas configurar uma opção política e de caráter fugaz e mutável, está-se diante de interesses difusos. Estes, se manifestam em searas de ampla envergadura social- como na seara ecológica, qualidade de vida, direitos dos consumidores, defesa de etnias, defesa de minorias sociais, na gestão da coisa pública (MANCUSO, 2019, p. 119-120).

Nesse mesmo diapasão, Ada Pellegrini Grinover (1984, p. 31) ensina que os interesses difusos são interesses de massa- como o meio ambiente, a proteção de valores culturais, espirituais, a proteção do consumidor; a sua conflituosidade, por conseguinte, é de massa e advém das escolhas políticas, e exemplifica a autora (GRINOVER, 1984, p. 31):

Quando a poluição de um rio afeta as populações ribeirinhas; quando laboratórios químicos falsificam produtos farmacêuticos; quando indústrias alimentícias fraudam milhares de consumidores; quando complexos industriais poluem bairros e cidades; quando petroleiros provocam danos ecológicos ou predadores exterminam a fauna; quando a indústria edílicia deteriora o patrimônio artístico, histórico ou turístico, verifica-se de maneira contundente e até trágica a necessidade imperiosa e urgente de não deixar sem tutela esses interesses comuns.

Sendo assim, a acentuada conflituosidade intrínseca é marca característica dos interesses difusos, além de se originarem de fato comum e serem interesses relativos às massas; possuindo, por via de consequência, titularidade múltipla e indeterminável; de forma distinta dos interesses coletivos, que apesar de possuírem titularidade múltipla, esta é determinável, conforme ver-se-á no subtópico seguinte.

2.4.2. Os interesses coletivos: o liame jurídico comum

Caso sejam mencionados interesses pertencentes a grupo de pessoas, marcados por um vínculo jurídico comum, no qual não se mostra mais tão simples determinar os seus titulares, nem se pode confundir com interesses individuais, está-se a tratar dos interesses coletivos; estes, por outro lado, não se confundem com os interesses difusos, justamente pela relação jurídica base que une os seus titulares. São exemplos de *locus* de onde podem advir interesses coletivos- o condomínio, a sociedade comercial, a família (GRINOVER, 1984, p. 30).

A acepção de interesse coletivo em sentido lato utilizada no Título II da Constituição, assim como em seu art. 129, III, se refere aos interesses transindividuais como um todo; o mesmo sentido foi utilizado a regular a ação coletiva no bojo do CDC. Este diploma, no entanto, em seu art. 81, aportou a acepção de interesses coletivos *stricto sensu*, como os interesses transindividuais, de natureza indivisível, que possuem por titular grupo, categoria, pautados numa relação jurídica base (MAZZILLI, 2019, p. 57).

Será a última acepção acima citada, qual seja, a de interesse coletivo em sentido estrito, a adotada neste trabalho, com o fim de assegurar um maior rigor terminológico e, por conseguinte, científico.

Três são os entendimentos no que tange à constituição do interesse coletivo. O primeiro entende se tratar de interesse pessoal de um grupo, da pessoa moral que forma a entidade autônoma, distinto do interesse dos seus membros; é compreendido como interesse direto, pessoal e pertencente a certo grupo, não propriamente coletivo, lido pela doutrina como interesse social. A segunda perspectiva, noutra giro, compreende que o interesse coletivo é meramente a soma de interesses individuais, voltado para estas necessidades, coletiva é apenas a forma de exercê-lo. A última visão, por sua vez, enxerga o interesse coletivo como síntese de interesses individuais; perspectiva essa que supera as duas primeiras, visto que não se trata de simples defesa de interesses pessoais do grupo, tampouco é soma de interesses, mas é o processo pelo qual interesses individuais pautados em interesses comuns e harmônicos se juntam aos interesses do grupo, caracterizando uma verdadeira síntese (TAVARES; FERNANDES, 2010, p. 379-380).

Não há de se falar, portanto, que os interesses coletivos são a mera soma de interesses individuais, agrupados de modo coletivo apenas por conveniência. Na verdade, os interesses coletivos quando comparados aos interesses individuais são novas figuras e se localizam entre os interesses particulares e os interesses públicos e representam os anseios sociais emitidos ao Estado, por meio dos grupos que os alberga (MANCUSO, 2019, p. 66-67).

Nesse sentido, Rodolfo Mancuso (2019, p. 64-65) preleciona:

[...] Essa “realidade nova” é justamente o interesse coletivo no seu sentido próprio, porque, conquanto originário dos interesses individuais, representa a síntese, um amálgama daqueles; a partir desse momento, se desvanecem os interesses individuais originários, surgindo uma nova realidade: a dos interesses (verdadeiramente) coletivos. É preciso, então, que haja um ideal coletivo, uma alma coletiva; é isso que conduz à característica específica.

Pensar e sentir coletivamente é relegar a um plano secundário o interesse imediato, egoísta, para, com olhos postos num ideal amplo e generoso, empenhar os esforços comuns com vistas à consecução desse desiderato. É possível e até provável que os frutos desse esforço recaiam, reflexamente, sobre os que dele participaram; e dada a amplitude do fim perseguido, é mesmo possível que terceiros venham a ser beneficiados. Quando um grupo luta por melhores condições de segurança no trabalho, são todos os trabalhadores, como categoria, que disso poderão beneficiar-se, independentemente de sua precedente adesão à entidade representativa. Nem por outro motivo se reconhece autonomia ao meio ambiente do trabalho (CF, art. 200, VIII): embora esse valor seja tomado em dimensão transindividual, é curial e inevitável que a melhoria das condições em que se realiza certa atividade acaba repercutindo beneficentemente sobre cada um dos indivíduos nela empenhados. Aliás, o contrário também é verdadeiro: o acolhimento de uma ação individual, voltada à supressão de uma fonte de poluição sonora, por certo beneficiará todos os moradores do entorno, e não apenas o autor da ação, dada a indivisibilidade da ocorrência judicializada.

Lucia Valle Figueiredo (1997, p. 35-36), a seu turno, assevera que os ditos interesses coletivos concernem a uma série de interesses de uma certa classe social, de forma conjunta, a exemplo dos interesses dos advogados, defendidos pelas associações de classe, assim como os interesses de certas categorias profissionais, as quais têm os seus direitos amparados por sindicatos e associações.

Os interesses coletivos são, então, pautados na harmonização do grupo, o qual é responsável por externar um dado interesse. Quanto menor for o grupo, maior será a coesão, o que implica numa proximidade real entre os membros; no entanto, para que esses interesses restem caracterizados, faz-se necessária apenas uma razoável organização, sem exageros, sob pena de inviabilizar interesses potencialmente coletivos, ainda incipientes, o que, de fato, prejudicaria o desenvolvimento do acontecimento coletivo (MANCUSO, 2019, p. 68-70).

São características essenciais dos interesses coletivos, portanto, além de um mínimo de organização que os assegurem coesão, identificação e representatividade indispensáveis, a correlação dos referidos interesses a grupos determinados, ou determináveis, que serão seus titulares; um vínculo jurídico básico comum a todos os participantes, configurando um estado jurídico distinto. Ante tais exigências, para que restem caracterizados, tendem os citados interesses a se reunir, compondo grupos, aglomerados ou corpos intermediários no tecido social, a exemplo das associações, partidos políticos, sindicatos, organizações do terceiro setor, dentre outros (MANCUSO, 2019, p. 71-73).

Um ponto a ser salientado é que, conquanto a existência de um vínculo jurídico básico entre os lesados que compartilhem o mesmo interesse seja o traço característico marcante dos

interesses coletivos, conforme previsto inclusive no Código de Defesa do Consumidor, não se pode olvidar que há implícita uma situação fática acoplada à citada relação jurídica; não obstante, por óbvio, o fato de a lesão advir da relação jurídica comum do grupo e não dos fatos por detrás desse vínculo (MAZZILLI, 2019, p. 57-58).

Ao se traçar um comparativo entre os interesses difusos e os coletivos, se depreende que ambos possuem como titulares a coletividade como um todo ou grupos consideravelmente extensos de pessoas; além disso, são indivisíveis e transcendem o indivíduo. Os últimos, no entanto, concernem a pessoas determináveis pertencentes à categoria, classe ou grupo ligadas por uma relação jurídica base; já os primeiros dizem respeito à uma titularidade indeterminada unida por uma relação fática (ALMEIDA, 2009, p.37).

Também, outro ponto dissonante entre os referidos interesses, consiste no fato de que há a tendência de reunião definitiva e exclusiva em determinados grupos sociais próprios e organizados, no caso dos interesses coletivos; o que não ocorre no campo dos interesses difusos, uma vez que estes possuem por titulares sujeitos indeterminados (MANCUSO, 2019, p. 113).

Acerca da conflituosidade no âmbito dos interesses coletivos, Rodolfo Mancuso (2019, p. 115) ensina que tal característica é bem menos proeminente do que no caso dos interesses difusos, pois no caso do primeiro há uma organização em torno de grupos e segmentos sociais em torno de uma certa categoria; a representação, a seu turno, é convencional ou institucional (“*ente esponenziale di um grupo non occasionale*”), ou seja, o conflito diz respeito somente a um grupo determinado e com a devida pertinência temática; de modo distinto dos interesses difusos, que a indeterminação do sujeito e a fluidez do objeto expandem os limites do conflito.

Ciente de que os interesses coletivos dizem respeito ao conjunto de pessoas unidas por características comuns, com laços fáticos menos precisos; classe ou categoria é o conjunto de pessoas unidas por laços sociais econômicos ou profissionais. Assim, nesse ponto, os direitos coletivos, assim como os individuais homogêneos, envolvem um grupo determinável de pessoas; o diferencial entre eles, todavia, reside no fato de no primeiro, a lesão ao grupo não ser em decorrência da relação fática subjacente e sim da mesma relação jurídica que une o grupo (MAZZILLI, 2019, p.58).

Todos os três tipos de interesses possuem pontos de convergência, ao mesmo tempo em que destoam noutros aspectos. Os interesses individuais homogêneos, por sua vez, têm em comum com os interesses coletivos a determinação dos titulares, conforme acima exposto; já em cotejo com os interesses difusos, o fato comum que os origina é uma característica comum

entre eles. Cabe, no entanto, examinar mais a fundo a categoria dos interesses individuais homogêneos na subseção que se segue.

2.4.3. Interesses individuais homogêneos: espécie por conveniência

Introduzidos pelo Código de Defesa do Consumidor, enquanto objeto de tutela coletiva, os interesses individuais homogêneos são interesses atinentes à pessoa, porém de titularidade múltipla, de natureza divisível e originados de uma origem comum. São denominados homogêneos, haja vista o fato de provirem de um mesmo fato- como a venda de um certo medicamento no mercado que provoca lesão a vários consumidores- mostrando-se a indenização cabível diante de um mesmo réu que se faz presente em todas as relações jurídicas implícitas (ALMEIDA, 2009, p. 37-38).

Acerca do conceito de interesses individuais homogêneos, interessante é a perspectiva perfilhada por Eduardo de Avelar Lamy e Sofia Orberg Temer (2012, p. 169), que entendem ser imprópria a definição que estabelece a obrigatoriedade de haver um mesmo fato como origem comum desses interesses. Obtemperam, então, no sentido de que basta haver, em sua maioria, elementos de fato ou de direito em comum, que englobem o mesmo evento fático, ou ainda várias situações fáticas semelhantes (correntes na sociedade atual) para que restem configurados direitos individuais indisponíveis; ocasionando, por conseguinte, a formação de direitos similares para diversos titulares, com pedidos baseados na mesma questão de direito.

Sintetizam, então, os supracitados autores, que todos aqueles interesses que sejam repetidos, oriundos de um mesmo fato; ou que repliquem a mesma questão de direito, decorrente da repetição de eventos fáticos semelhantes, ainda que sejam individuais e determinados, são interesses individuais homogêneos. Estes, segundo os autores, abarcam todas as espécies de direitos manejados em demandas massificadas e repetidas (LAMY; TEMER, 2012, p. 169).

Segundo Geisa de Assis Rodrigues (2006, p. 49-50), os interesses individuais homogêneos não se caracterizam verdadeiramente como interesses transindividuais:

A legislação consumerista foi econômica ao definir os direitos individuais homogêneos como “os decorrentes de origem comum”. Na verdade, os direitos individuais homogêneos apresentam uma dificuldade conceitual maior do que as duas categorias precedentes, porque não são direitos transindividuais em essência, mas apenas para fins de tutela coletiva. Têm as seguintes características: a) são direitos individuais de parcela relevante da sociedade, isto é, um número considerável de pessoas, determinável ou de difícil determinação, tem sua esfera jurídica atingida no caso de lesão desses direitos; b) os direitos existem a partir de um núcleo comum de questões de fato e de direito, o que permite a defesa de um padrão abstrato e genérico de direito, uma vez que as discrepâncias entre as situações vividas por cada um são pouco significativas, se comparadas com a identidade das situações, mas não há um vínculo jurídico entre estes; c) sua incidência social é tão relevante que a tutela

coletiva é a única adequada para garanti-los; d) a disponibilidade do direito no âmbito individual não afeta a tutela coletiva; e) a reparabilidade é direta aos interessados; f) na maior parte dos casos tem natureza patrimonial, mas nada obsta a ocorrência de direitos individuais homogêneos extrapatrimoniais, como no caso da reparação dos danos morais causados a várias vítimas pela aquisição de um produto defeituoso.

Na mesma linha, Rodolfo Mancuso (2019, p. 61) ensina que os interesses individuais homogêneos, em essência, permanecem individuais, havendo a sua unificação em decorrência da origem comum e a sua tutela podendo e devendo ser promovida de modo coletivo; ao encontro, inclusive das previsões do CPC para que o magistrado evite a formação de litisconsórcio muito numeroso²³.

Com base nessa perspectiva, os interesses difusos e os coletivos, enquanto espécies do gênero interesses coletivos *lato sensu*, são genuínos interesses transindividuais; ao passo que os interesses individuais homogêneos, em que pese serem homogêneos, não perdem a sua natureza de individuais. Não se configurando, portanto, em interesses transindividuais, inclusive por intransponível contradição- individuais e transindividuais simultaneamente²⁴ (ZAVASCKI, 1995, p. 86).

Com efeito, os interesses individuais homogêneos implicam na prerrogativa de exercer de modo coletivo a proteção de interesses de natureza individual, uma vez que aqueles advém de um mesmo fato violador comum entre as pessoas ou grupos lesionados, prescindindo de vínculo jurídico anterior que os una. Nesse caso, quando os entes legitimados à salvaguarda daqueles interesses logram êxito, há a extensão das benesses a todos os afetados pelo mesmo evento; inclusive, a Lei 8.078/90, em seus arts. 94, 95 e 103, III, estende a eficácia do título judicial, que *a priori* concerne a uma pessoa ou um pequeno grupo, às outras que tenham sido lesionadas pelo mesmo fato (VIEIRA, 2002, p. 264).

Cabível trazer à baila a questão de que a homogeneidade dos interesses individuais homogêneos diz respeito ao objeto da tutela, o qual será divisível de forma análoga entre os integrantes do grupo; essa homogeneidade, por sua vez, se localiza na origem da lesão e não na expressão individual do dano, que pode variar de pessoa para pessoa. Igualmente convém salientar que, conquanto no âmbito dos referidos interesses a lesão ao grupo provenha de um fato comum, haverá, além da relação fática, um vínculo jurídico subjacente; este, une o grupo

²³ Cita, ainda, o autor (MANCUSO, 2019, p. 61), a Súmula de Entendimento 7, do Conselho Superior do MP paulista, que contém a seguinte disposição: “O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses individuais homogêneos que tenham expressão para a coletividade, como: a) os que digam respeito à saúde ou segurança das pessoas, ou acesso das crianças e adolescentes à educação; b) aqueles em que haja extraordinária dispersão dos lesados; c) quando convenha à coletividade o zelo pelo funcionamento de um sistema econômico, social ou jurídico.

²⁴ A esse respeito, Teoria Zavascki (1995, p. 86), obtempera que se trata de elementar e insuperável antinomia afirmar serem determinados interesses individuais e transindividuais ao mesmo tempo.

referido e é questionado somente como causa de pedir, com vistas à reparação de um dano fático divisível. Não se olvidando, no entanto, que o destaque, o ponto fulcral característico dos interesses em análise é o de se originarem de circunstâncias fáticas comuns, assim como ocorre na esfera dos interesses difusos (MAZZILLI, 2019, p. 59-62).

O CDC, em seu art. 81, III, é o dispositivo que estabelece a imprescindibilidade da homogeneidade a fim de que se tratem de interesses verdadeiramente individuais homogêneos. Essa homogeneidade apenas é verificada quando da formação das demandas, uma vez que tratados de maneira apartada, tais interesses são idênticos aos estritamente individuais. Assim, a homogeneidade é *conditio sine qua non* para que um interesse seja caracterizado como individual homogêneo, pois apenas assim pode-se conceber um vasto grupo de pessoas ser provisoriamente tratado como um único ente litigante. A própria tutela coletiva, por sua vez, implica na necessidade de homogeneidade no que tange aos direitos das partes envolvidas (LAMY; TEMER, 2012, p. 169).

Ao se realizar cotejo entre os interesses difusos e os interesses individuais homogêneos, nota-se que a semelhança entre eles reside no fato de ambos se originarem de situações fáticas comuns, prescindindo de vínculo jurídico anterior; se distinguem, no entanto, pois o objeto do primeiro é indivisível, já nos últimos, o objeto é divisível, e os seus titulares são determinados ou determináveis. Sendo assim, o dano causado por sua lesão pode ser diferente entre os integrantes do grupo (MAZZILLI, 2019, p. 59).

Noutro giro, ao traçar-se um parâmetro entre os interesses individuais homogêneos e os interesses coletivos, também se afere uma congruência, qual seja- ambos congregam grupo, categoria ou classe de pessoas determináveis- se diferenciando, no entanto, pelo fato de os primeiros serem divisíveis, ao passo que os últimos, não. Sem mencionar, evidentemente, a origem da lesão ser distinta em ambos- enquanto nos últimos a violação provém do vínculo jurídico básico; nos primeiros, essa lesão emerge das mesmas circunstâncias de fato (MAZZILLI, 2019, p. 58), conforme exposto alhures.

Exemplo emblemático dos interesses em comento é o desenvolvido por Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 59-60):

Como exemplo de interesses individuais homogêneos, suponhamos os compradores de veículos produzidos com o mesmo defeito de série. Sem dúvida, há uma relação jurídica comum subjacente entre esses consumidores, mas o que os liga no prejuízo sofrido não é a relação jurídica em si (diversamente, pois, do que ocorreria quando se tratasse de interesses coletivos, como numa ação civil pública que visasse a combater uma cláusula abusiva em contratos de adesão), mas sim é antes o fato de que compraram carro do mesmo lote produzido com o defeito em série (interesses individuais homogêneos). Neste caso, cada integrante do grupo terá direito divisível à reparação devida. Assim, o consumidor que adquiriu dois carros terá indenização dobrada em relação ao que adquiriu um só. O fato de os danos dos lesados não serem

idênticos não é óbice ao reconhecimento da existência de interesses individuais homogêneos, pois a homogeneidade está na origem da lesão e não na expressão individual do dano, que pode ser variável de pessoa para pessoa. Ao contrário, se a ação civil pública versasse interesses coletivos em sentido estrito (p. ex., a nulidade da cláusula contratual de adesão), deveria ser decidida de maneira indivisível para todo o grupo.

Ponto curioso e válido de se pautar diz respeito à (im)possibilidade de ser um interesse ao mesmo tempo coletivo, difuso ou individual homogêneo. Na verdade, o que pode acontecer é que a partir de uma determinada situação fática, interesses transindividuais de espécies distintas irrompam, os quais podem ser tutelados no bojo de uma mesma ação coletiva (MAZZILLI, 2019, p. 63).

Nesse sentido, traz-se à baila o exemplo desenvolvido por Fernando Grella Vieira (2002, p. 264):

É interessante notar que o mesmo fato pode ensejar ofensa a interesses difusos e individuais, como ocorre, por exemplo, com a propaganda enganosa. Em si considerada proporciona dano a toda a coletividade, comportando sanção sob esse enfoque (interesse difuso), sem prejuízo, todavia, da reparação individual de tantos quantos tenham adquirido o produto divulgado ilicitamente (interesse individual). Da mesma forma, a contaminação com produto químico nocivo de um curso d'água. Ao lado do dano ecológico identificado, poderão coexistir ofensas individuais em relação aos proprietários de imóveis que tenham suportado a perda de criação, por exemplo, ou se privado do uso da água comum contaminada, compelidos à busca de soluções alternativas.

A razão de tanto os interesses difusos, quanto os coletivos, e também os individuais homogêneos serem considerados interesses transindividuais, decorre do fato de todos eles, em última análise, serem individuais (não meramente individuais), e não apenas os individuais homogêneos. Isso se dá porque, os interesses coletivos, de sua feita, são indivisíveis, mas individuais, uma vez que é possível que seja feita a defesa individual em juízo por cada lesado, no que for de seu interesse. Até mesmo os interesses difusos, em uma reflexão última, são interesses individuais partilhados por um grupo indeterminável de lesados pelo dano, em que pese não seja possível a defesa de cada indivíduo em juízo (MAZZILLI, 2019, p. 64).

Assim, apenas os legitimados por lei podem proceder à defesa dos interesses difusos. É justamente a dissonância entre a titularidade e a legitimidade desses interesses que resulta no fato de serem eles indisponíveis; característica essa, conferida, inclusive, pelo ordenamento jurídico, tendo em vista o relevo social que possuem; não podendo, portanto, cada pessoa individualmente considerada proceder à sua defesa em juízo. Depende-se, pois, da atuação de um dos legitimados, aí destacada a atuação do Ministério Público (VIEIRA, 2002, p.266).

Noutro giro, no que tange aos interesses coletivos, a tutela individual se faz possível, tendo em vista a determinação das pessoas envolvidas; o tratamento do processo individual, no

entanto, é distinto do conferido ao processo coletivo; este último, por sua vez, é marcado pela indisponibilidade, o mesmo não ocorre em relação ao primeiro. Na tutela coletiva dos interesses coletivos em sentido estrito, então, verificar-se-á a chamada legitimação extraordinária por parte do *Parquet*, ou de outro legitimado pela lei a propor a ação coletiva; também, sempre que estiver a ocorrer a defesa dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, há de se falar na característica da indisponibilidade, comum a todos eles (VIEIRA, 2002, p.266-267).

A convergência entre as três espécies de interesses transindividuais analisadas- difusos, coletivos e individuais homogêneos- é a existência de múltiplos titulares e o fato de sua tutela ser exercida por um legitimado extraordinário; este, muitas vezes, é o Ministério Público, que se vale dos instrumentos a seu dispor para realizar a defesa dos referidos interesses.

3. O protagonismo do Ministério Público em face dos interesses transindividuais e os mecanismos aptos à tutela desses interesses

3.1. O mister do *Parquet* na salvaguarda dos interesses transindividuais

Ao Ministério Público, sempre incumbiu as funções de titularidade da ação penal pública e a de fiscal da lei. O primeiro, consiste na exclusividade²⁵ que detém o *Parquet*, enquanto órgão do Estado, de provocar o Poder Judiciário, por meio da acusação, com o fim de assegurar a aplicação da lei penal diante do cometimento de crimes; enquanto que o último baseia-se na aferição da correta aplicação da lei aos casos concretos atinentes aos direitos individuais indisponíveis, máxime no âmbito do direito de família, sucessões e defesa de incapazes; não sendo o MP, neste último caso, parte, mas órgão interveniente com a função de salvaguardar os direitos dos incapazes e os direitos indisponíveis (ARANTES, 1999, p. 84).

Ocorre que, desde as últimas décadas do século passado, verifica-se a assunção de novas atribuições por parte do supracitado órgão, tendo em vista as modificações legislativas que se operaram, com destaque à missão atribuída ao *Parquet* de defender os interesses transindividuais; circunstância essa que acarretou na apreciação de demandas pelo Judiciário que antes não tinham espaço nessa esfera, levando à formação de uma nova arena judicial de solução de conflitos (ARANTES, 1999, p.84).

Ela Wiecko Volkmer de Castilho e Maria Tereza Sadek (2010, p. 2-3) obtemperam que as previsões legais constantes, tanto na CRFB/88, quanto em leis infraconstitucionais, foram responsáveis por modificar os contornos da instituição, assegurando-a relevante potencial de atuação, mas que essa performance promissora depende substancialmente de seus membros, os quais gozam de grande autonomia no exercício da profissão, haja a vista a inexistência de uma hierarquia calcada em obediência no órgão.

A promulgação da Constituição de 1988 foi, então, responsável por uma verdadeira mudança de paradigma, uma vez que o legislador constitucional, influenciado pelo ideal de Estado Social, colocou o Ministério Público como a instituição responsável pela defesa da nova ordem pública; isso implica num agir proativo do *Parquet*, voltado para a promoção de direitos e valores indisponíveis, os quais são considerados essenciais no ordenamento, consistindo numa atuação em consonância com os deveres do Estado e à luz dos princípios gerais da Carta

²⁵ Salvo no caso da ação penal privada e da ação penal privada subsidiária da pública, visto que a primeira é promovida pelo ofendido, ou seu representante; enquanto que a segunda é promovida pelo ofendido, caso não seja a ação pública promovida no prazo legal pelo Ministério Público, conforme dicção do art. 100 do Código Penal Brasileiro.

Magna. Constat-se, desse modo, o estabelecimento de atribuições bem distintas das verificadas antes da referida Carta Política (TEPEDINO, 2002, p. 40).

Daí ser possível falar, inclusive, em um “Novo Ministério Público”, conforme ensina Fábio Kerche (2014, p. 116):

Uma das maiores inovações institucionais da Constituição de 1988 foi a criação do novo Ministério Público. Embora alguns avanços possam ser identificados em períodos anteriores, a combinação entre autonomia, instrumentos de poder e amplo leque de atribuições é consagrada na Carta de 1988. É nessa combinação que reside a força dos milhares de promotores e procuradores espalhados pelo Brasil. E é essa combinação que permitiu que uma pleora de assuntos passasse a ser objeto de judicialização pela instituição: questões ambientais, trabalhistas, econômicas, casos de corrupção, etc., quase tudo que envolva uma coletividade de cidadãos e que seja tratado de alguma forma pela Constituição pode tornar-se objeto de ação do Ministério Público. Um membro do Ministério Público Federal em Minas Gerais tentou retirar de circulação o Dicionário Houaiss porque uma de suas definições para a palavra “cigano” seria pejorativa e preconceituosa. Promotores de São Paulo propuseram uma ação civil pública para garantir que um time de futebol ficasse na primeira divisão do campeonato brasileiro.

Não havendo mais espaço, portanto, para um Ministério Público voltado apenas para coibir ilícitos, ou procurar a punição daqueles que causam lesões aos bens de interesse público. Na verdade, a CRFB/88 prima pela atuação permanente da instituição, orientada não só para reprimir violações, como também para a promoção dos valores nela consagrados, para a efetividade dos interesses sociais indisponíveis, para a garantia dos serviços de relevância pública e para a defesa dos direitos previstos na Carta Maior, notadamente dos interesses difusos e coletivos; estes, por seu turno, possuem a ação civil pública como instrumento por excelência para realizar a sua tutela (TEPEDINO, 2002, p. 40-41).

Para tal, mostrou-se de vital importância a salvaguarda da autonomia funcional dos seus membros, enquanto uma das garantias institucionais agasalhadas pela Carta Magna de 88. Tal garantia diz respeito à possibilidade de os seus representantes tomarem decisões sem interferência de outros órgãos ou Poderes do Estado; essa ampla autonomia conferida ao *Parquet* se evidencia no caso da ação civil pública, por exemplo, que antes do advento da CRFB/88 era manejada por um órgão atrelado ao Poder Executivo, o que vinculava esse instrumento à uma ação do próprio governo; por outro lado, com a Constituição Cidadã de 88²⁶, a ação civil pública passou a ser utilizada para fiscalizar o fiel cumprimento da lei, livre de

²⁶ Expressão alcunhada por Ulysses Guimarães, na época deputado e presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em seu discurso proferido ao promulgar a Constituição de 1988. Da seguinte maneira, discursou o parlamentar: “Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. (Aplausos). A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa”.

amarras em relação do Executivo, assim como passou o MP a defender todos os interesses difusos e coletivos (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 402).

Além da autonomia funcional, a instituição goza de autonomia administrativa, nos mesmos moldes das prerrogativas conferidas ao Poder Judiciário, a saber- o direito de apresentar proposta orçamentária; de propor ao Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, por meio de provimento por concurso público; além de demais prerrogativas como a inamovibilidade, a vitaliciedade e a irredutibilidade de vencimentos; sem mencionar a não subordinação do Órgão Ministerial a quaisquer dos Poderes- Executivo, Legislativo, Judiciário (SADEK, 2009, p. 4).

Acerca da subdivisão do Ministério Público, ensina Maria Tereza Sadek (2009, p. 4-5):

O Ministério Público apresenta dois ramos: o da União e o dos Estados. No primeiro caso, a estrutura é mantida pela União, no segundo, pelas unidades que compõem a federação. O Ministério Público da União, por sua vez, divide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. A especificidade de cada um está relacionada ao ramo do Poder Judiciário perante o qual atua — Justiça Federal, Justiça Militar Federal, Justiça do Trabalho e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios —, sendo estabelecida em função da matéria ou das partes em litígio. Contudo, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), organismo encarregado de uniformizar a interpretação da lei infraconstitucional, e perante o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de cúpula do Poder Judiciário, responsável por proferir a palavra final sobre a interpretação da Constituição, só podem officiar os integrantes do Ministério Público Federal. De forma resumida, pode-se afirmar que a distinção entre os diferentes ramos do Ministério Público diz respeito à competência de atuação e não aos instrumentos disponíveis, às garantias ou aos princípios de atuação de cada um deles.

A Lei Complementar Federal 40/81, por sua vez, foi uma das precursoras na mudança de feição experimentada por parte do Ministério Público. Conhecida como primeira Lei Orgânica do Ministério Público, trouxe em seu bojo princípios, funções, vedações, garantias que propiciaram ao órgão contornos mais homogêneos a nível nacional; sendo, também, a Lei 6.938/81, talvez uma das mais expressivas, ao inaugurar novos instrumentos processuais e conferir legitimidade ao Órgão Ministerial. A Lei 7.347/85, por sua vez, é, indubitavelmente, um marco significativo antes da CRFB/88, pois além de assegurar a legitimidade ao MP e de criar a figura do inquérito civil, estabeleceu qual o seu objeto de proteção (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 401).

Cabível pontuar que, não obstante tenha a Lei 7.347/85 sido emblemática, no sentido de prever a atuação ministerial frente a demandas difusas e coletivas, foi, de fato, a Constituição de 88 o verdadeiro divisor de águas no que tange a tutela desses direitos. Assim, teve a Carta Magna papel decisivo na proteção do meio ambiente, assim como de demais interesses difusos

e coletivos por parte do *Parquet*; isso porque, previu em seu artigo 129, a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos pelo órgão ministerial, sendo a ação civil pública o mecanismo previsto no texto constitucional tendente a assegurar tal desiderato; outrossim, por meio de uma leitura combinada entre os artigos 127 e 129, ambos da CRFB/88, depreende-se que, além dos interesses difusos e coletivos, os interesses individuais homogêneos passam a ser objeto de tutela por parte do Ministério Público (MAZZILLI, 1989, p. 75-76).

Rogério Bastos Arantes (1999, p. 84) pondera, todavia, que conquanto a Carta Magna de 1988 tenha sido simbólica por marcar a redefinição da função institucional ministerial, assim como por passar a albergar direitos difusos e coletivos, o referido diploma, na verdade, apenas solidificou as bases de um processo assecuratório que já estava a ocorrer há certo tempo. Isso porque, conforme expõe o autor, a Lei nº 6.938/81, responsável pelo estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente, foi a pioneira na normatização de interesses difusos e coletivos no ordenamento jurídico pátrio, assim como na legitimação do MP para propor ação civil de responsabilidade civil e criminal por danos ambientais.

O supracitado autor (ARANTES, 1999, p. 85), à luz dos ensinamentos de Rodolfo Mancuso assevera que a primeira referência à ação civil pública se deu na Lei Complementar nº 40, de 1981, ao prever esse instrumento como uma das funções do MP; um ano após, a Lei Orgânica do Órgão Ministerial de SP previu esse instituto, em consonância com a primeira lei citada; ocorre que, apenas no ano de 1985, quatro anos após a primeira aparição do instituto, que este foi devidamente regulado por meio de lei específica.

Acerca dessa atuação *parquetiana* no âmbito processual civil, possui ela uma série de nuances, conforme enuncia Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 91):

Diz a lei que o Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais (CPC, art. 177). Mas não é verdade que, exercitando a ação pública, ao Ministério Público caibam idênticos poderes e ônus que às partes, pois os membros do Ministério Público não prestam depoimento pessoal; não podem dispor, confessar ou fazer o reconhecimento jurídico do pedido; não adiantam despesas, que serão pagas a final pelo vencido, não se sujeitam aos mesmos prazos para contestar e recorrer, gozando, antes, de prazos dilatados para isso; não recebem nem são condenados em custas ou honorários advocatícios. Nas ações movidas pela instituição, seus membros têm capacidade postulatória *ope legis*, mas não se sujeitam à reconvenção, pois não haveria conexão entre ação e reconvenção, que, sobretudo, sequer teriam as mesmas partes. E, quando sucumbe, o Ministério Público não responsabiliza a si próprio, mas sim ao Estado, de que é órgão.

Em regra, o Ministério Público apenas pode propor ações civis nas hipóteses previstas em lei. Isso não se dá, todavia, em relação aos interesses transindividuais, visto que em relação a estes, a legitimação do Ministério Público é genérica, podendo o Órgão Ministerial ajuizar qualquer ação civil pública, desde que essa atuação vá ao encontro dos interesses gerais da

coletividade; já no que tange aos interesses individuais, essa atuação somente poderá se dar no caso de indisponibilidade dos interesses em questão, ou se forem dotados de relevância social e de vasta abrangência, como no caso dos interesses individuais homogêneos (MAZZILLI, 2019, p. 93).

Ainda acerca da atuação do *Parquet* em face dos interesses transindividuais, nota-se que a sua legitimação para propor a ação civil pública encontra-se consignada no art. 5º da LACP; não se trata, entretanto, apenas de uma prerrogativa, mas verificada a existência dos requisitos de sua atuação, deve a instituição agir; é o chamado princípio da obrigatoriedade. Assim, mesmo que não tenha sido o legitimado a ajuizar a demanda, deve obrigatoriamente intervir no feito, conforme o §1º do dispositivo acima mencionado; assim como assumir a titularidade ativa em caso de abandono da ação por outro legitimado, consoante dicção do §3º; outrossim, conforme previsto no art. 15, da Lei 11.232/05, tem o Órgão Ministerial o dever de realizar o cumprimento de sentença (MAZZILLI, 2019, p. 97, p.100).

Em que pese o princípio da obrigatoriedade, a tendência atual seguida pela doutrina e pela jurisprudência é a que reconhece ser devida a atuação ministerial apenas quando se tratarem de demandas indisponíveis ou dotadas de expressão social, em consonância, portanto, com a sua destinação institucional. É um entendimento coerente, tendo em vista a nova série de atribuições que possui a instituição, fazendo-se mister, pois, que a sua atuação na esfera cível esteja adstrita aos contornos sociais da lide; ademais, com o fito de atingir essa pretensão, deve ser assegurada uma maior discricionariedade ao órgão, a fim de que este possa discernir acerca das ocasiões nas quais reconheça ser adequada sua ação ou intervenção, observando, por óbvio, a necessidade de um sistema de controle dessa discricionariedade; controle esse a ser realizado pelos órgãos de administração superior do Ministério Público, a fim de verificar eventual desídia de atuação dos seus órgãos, o que configura a chamada discricionariedade controlada (MAZZILLI, 2019, p. 102-104).

Também digno de nota é o fato de que, ao se tratar dos interesses difusos e coletivos, não se verifica uma atuação exclusiva do *Parquet*, uma vez que a Constituição previu, acertadamente, que terceiros podem realizar essa defesa (MAZZILLI, 1989, p. 76). Assim, o rol de legitimados a propor a ação civil pública encontra-se previsto na LACP- Lei 7.347/85- em seu art. 5º e incisos.

Faz-se mister, todavia, destacar o protagonismo exercido pelo Órgão Ministerial frente aos interesses metaindividuais; essa atuação, conforme exposto, encontra assento constitucional e legal. No afã de realizar esse papel, o *Parquet* se utiliza de mecanismos também consignados em lei, inclusive do mais antigo e tradicional, qual seja, a ação civil pública.

3.2. A consagrada ação civil pública

3.2.1. Aspectos gerais da ação civil pública: origens, conceitos e natureza jurídica

Dotado de uma perspectiva individualista, o Código de Processo Civil de 1973, à época vigente, era voltado à pacificação de conflitos interindividuais, sendo apenas o titular do direito subjetivo o legitimado a exercer o direito de ação, salvo no caso de substituição processual²⁷. Dessa maneira, não havia naquele período proteção por parte do mencionado diploma de direitos difusos, coletivos, ou individuais homogêneos, estes últimos foram agasalhados apenas pelo CDC, em 1990 (ALMEIDA, 2009, p. 33-34).

Nesse sentido, diante uma sistemática incapaz de lidar com demandas que possuíam, em certas ocasiões, titulares de objeto comum e inseparável, urgia a necessidade de adaptação do processo, a fim de que os conflitos derivados da economia de massa fossem devidamente tutelados; caso contrário estar-se-ia a viver num cenário de insegurança jurídica e o processo, por via de consequência, teria a sua importância diminuída por não atender satisfatoriamente às premências emergentes (SOUZA, 2014, p. 39).

Destarte, na lógica processual clássica, interesses de notório relevo social se encontravam-se à mercê de tutela, pois não era possível a defesa de bem coletivo de forma individual e não havia um autor legitimado que os defendesse; assim, mostrou-se imperiosa a mudança dessa concepção presente no CPC, com a criação de um verdadeiro sistema processual coletivo à parte que pudesse proteger os referidos interesses. Isso foi possível graças ao surgimento, a partir de 1979, de uma doutrina capitaneada por Ada Pellegrini Grinover, a qual era comprometida com os interesses difusos e coletivos; corrente essa responsável por adaptações, pela criação de instrumentos processuais específicos e pela atribuição de legitimidade a órgãos e entidades, o que culminou na edição da Lei 7.347/85 (ALMEIDA, 2009, p. 34).

Antes da edição da LACP, a garantia da defesa em juízo ocorria apenas em relação aos direitos individuais, a tutela coletiva restava, pois, desguarnecida; com o advento da referida lei, no entanto, foi prevista a defesa de interesses como meio ambiente, patrimônio cultural, consumidor, em suma, dos interesses transindividuais. A Carta Magna de 88, por sua vez, ao estabelecer o acesso à justiça como direito fundamental, no art. 5º, o assegura não somente aos direitos individuais, restando, desse modo, aberta a passagem no sentido de tutela judicial

²⁷ Prevista no art. 6º do CPC/73, a substituição processual somente poderia se dar nos casos previstos em lei. Assim, estabelecia o citado dispositivo: “Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”.

também dos direitos coletivos em sentido lato; outrossim, qualquer dúvida acerca da defesa de interesses transindividuais resta extirpada ao se constatar que o Capítulo I do Título II da CRFB/88 se refere aos “Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” (MILARÉ, 1990, p.6-7).

Assim, a ação civil pública se encontra respaldada pela ordem constitucional, haja vista o fato de a ação poder ser tanto individual, quanto coletiva; deve o Judiciário, então, estar de portas abertas a fim de tutelar, tanto os interesses meramente individuais, quanto os coletivos. Dessarte, todos têm acesso à justiça, a fim que seja assegurada à defesa de direitos individuais ou daqueles atinentes à coletividade (MILARÉ, 1990, p.7).

Nesse diapasão, papel desempenhado pela LACP foi o de estender o acesso à justiça, uma vez que fez a previsão dos interesses por ela tutelados e dos legitimados aptos a ação nela constante; interesses antes não assegurados na legislação, e que a partir daí puderam ser tutelados no âmbito judicial, aí incluída a preservação do meio ambiente, como direito fundamental de terceira geração (THIAGO, 1998, p.66).

Ao adentrar na discussão a respeito do nome do instituto, Antônio A. Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior (1984, p. 22) prelecionam que a designação ação civil pública, *a priori*, dizia respeito à legitimação que possuía como titular ativo uma parte pública, qual seja, o Ministério Público; não se tratava de uma nomenclatura em alusão ao direito discutido em juízo. Em 1985, todavia, a Lei 7.347/85 atribui legitimação de propositura dessa ação não apenas ao *Parquet*, mas também a entes estatais, como entidades autárquicas, paraestatais e às associações; não se verifica, desse modo, uma legitimação exclusiva conferida ao órgão ministerial, haja vista a possibilidade de terceiros proporem a referida ação (*apud* MILARÉ, 1990, p.5).

Nesse mesmo diapasão, insta pontuar que a palavra “pública”, presente em seu *nomen iuris*, não é apta a explicar o porquê de a ação em questão possuir tal denominação, visto que toda ação judicial é pública, pois ajuizada perante o Estado-juiz, este último executor de um mister público e indeclinável; tampouco pode-se inferir que é pelo fato de apenas o Estado poder propô-la, haja vista o fato de a legitimação ativa ser concorrente e disjuntiva, não se configurando, pois, em prerrogativa exclusiva do Ministério Público, consoante mencionado alhures; até mesmo entidades e instituições privadas como as associações podem realizar a propositura da ação em comento, assim como demais entes públicos- os órgãos públicos, os entes políticos, a Defensoria Pública (MANCUSO, 2019, p. 23).

De forma distinta, pois, do que ocorre no processo penal, visto que neste último a titularidade da ação penal é exclusiva do *Parquet*, salvo em caso de inércia do órgão, ocasião na qual pode o particular ofendido exercer tal direito. Assim, ao mudar o foco da questão da

legitimação para o objeto, poder-se-ia concluir que a ação civil pública é aquela que possui como objeto a tutela de um interesse público, no âmbito das estruturas sociais, concernente à psicologia coletiva e não do Estado, enquanto estrutura político-administrativa; a ação civil pública, nessa perspectiva, seria o direito expresso de fazer atuar, na esfera civil, em defesa do interesse público, a função jurisdicional, conforme aduz Édís Milaré (1990, p. 5-6), citando este teórico, outro trabalho²⁸ de sua autoria para subsidiar sua tese a respeito do tema.

Não se mostra apropriado, todavia, o entendimento de que os interesses veiculados por meio da ação civil pública sejam propriamente públicos, mas tratam-se, na verdade, de interesses atinentes a sujeitos indeterminados e que ao confrontá-los com outros interesses de grande amplitude, são inconciliáveis, configurando a já referida *conflittualità massima*; distintos, portanto, dos interesses genuinamente públicos, nos quais se verifica a oposição entre os colegitimados, de um lado, e o Estado ou uma autoridade do outro (MANCUSO, 2019, p. 25).

Ante essa constatação, assevera Rodolfo Mancuso (2019, p. 26):

A conclusão razoável, a respeito desse aspecto terminológico, parece-nos a seguinte: a ação da Lei 7.347/85 objetiva a tutela de interesses *metaindividuais*, de início compreensivos dos *difusos* e dos coletivos em *sentido estrito*, aos quais na sequência agregaram os *individuais homogêneos* (Lei 8.078/90, art. 81, p. único, III, c/c os arts. 83 e 117); de outra parte, essa ação não se diz “pública” por conta de o Ministério Público poder promovê-la, a par de outros colegitimados, mas sim porque seu *objeto* abrange um largo espectro de interesses e valores de inegável relevância social, permitindo o acesso à justiça de certos conflitos metaindividuais que, de outra forma, remanesceriam num certo “limbo jurídico”. Sob outro giro, trata-se de locução empregada em vários textos legais, inclusive na Constituição Federal (art. 129, III), sendo que a jurisprudência e a doutrina especializada a empregaram reiteradamente, tudo levando à percepção de que esse *nomen juris*- ação civil pública- já está assentado e consagrado, irreversivelmente, na experiência jurídica brasileira. Vem em reforço a essa exegese o fato de a Lei 13.004, de 24.06.2014 ter incluído no objeto da ação civil pública a tutela do “patrimônio público e social” (inciso VIII do art. 1º da Lei 7.347/85), certo, ainda, que o art. 21, *caput*, da Lei 12.846/2013 sobre atos lesivos à Administração Pública, praticados por pessoa jurídica, remete à ação civil pública da Lei 7.347/85.

À luz da Lei 7.347/85, a ação civil pública é uma espécie de ação coletiva, assim como o mandado de segurança e a ação popular. Sob o aspecto doutrinário, por outro lado, a ação civil pública é a ação de objeto não penal proposta pelo Ministério Público e, em que pese não ter sido a denominação mais acertada, uma vez que também pode ser proposta por demais legitimados, inclusive por associações privadas, foi a escolhida pelo legislador para alcinhar a ação voltada para a defesa de interesses transindividuais (MAZZILLI, 2019, p. 77-78).

²⁸ Édís Milaré faz referência à sua obra “O Ministério Público e a ação ambiental”, tese aprovada no VII Congresso Nacional do Ministério Público em Belo Horizonte.

Nesse sentido, não há hodiernamente um motivo que explique o nome “ação civil pública”; tal denominação não diz respeito a quem ajuíza a demanda, se um ente público; nem concerne ao direito material objeto da ação; é, no entanto, nome aclamado na prática forense ao se referir à demanda coletiva. Dessa maneira, ainda que venha a ser proposta por demais legitimados que não o Ministério Público (podendo até mesmo ser ajuizada por uma associação civil), a nomenclatura utilizada será ação civil pública (VIGLIAR, 2002, p. 447).

Não se nega a relevância dos institutos na ciência processual, contudo a adjetivação acrescentada à uma ação, a partir da pretensão material nela contida não a define, nem altera o seu conteúdo; mostrando-se, pois, mais seguro ater-se ao provimento jurisdicional a que a ação se destina. Dessa forma, as ações podem ser de conhecimento, de execução e cautelares²⁹, sendo que as primeiras admitem a classificação quinária- ações declaratórias, constitutivas, mandamentais, executivas *lato sensu* e mandamentais; reconhecido o processo sincrético, conforme dicção do art. 4º do CPC, o qual propulsiona a razoável solução integral do mérito, inclusive a sua atividade satisfativa. Destarte, não convém apegar-se excessivamente ao aspecto formal no que tange às nomenclaturas, máxime ao levar-se em conta o atual estágio no qual se encontra o Direito (MANCUSO, 2019, p. 27).

O Código de Defesa de Consumidor, a seu turno, ao instituir no art. 117, no Capítulo II, destinado às ações coletivas para defesa de interesses individuais homogêneos, a denominada “ação coletiva”, pareceu criar uma distinção entre a ação civil pública e a primeira; a última seria, então, mecanismo voltado à tutela de direitos difusos e coletivos, ao passo que a primeira seria a responsável pela defesa de interesses individuais homogêneos. O que se extrai de relevante dessa discussão, no entanto, é o mérito da Lei 8.078/90 ao criar o terceiro gênero de interesse transindividual, qual seja- o interesse individual homogêneo (MANCUSO, 2019, p. 29-30).

Outro ponto relevante diz respeito à natureza jurídica que possui a Lei 7.347/85-LACP. Ao analisa-la, constata-se que ela dispõe de diversos dispositivos característicos de direito processual, a saber- foro competente, objeto da ação, pedido, tutela cautelar, rito, legitimação, sentença, execução, coisa julgada, ônus de sucumbência, além de consignar a aplicação subsidiária do CPC. Há, no entanto, dois dispositivos em específico nela contidos que são dotados de natureza material, são eles os arts. 10 e 13; o primeiro, prevê um tipo penal, ao

²⁹ De acordo com Rodolfo Mancuso (2019, p. 27), as ações de conhecimento são aquelas nas quais há cognição plena e exauriente, voltada para a supressão da incerteza, visando a formação da coisa julgada material; já as ações de execução são atinentes à cognição jurissatisfativa, orientada à realização do direito reconhecido, no título judicial ou extrajudicial; enquanto que as ações cautelares são as de cognição parcial e sumária, que visam à concessão da segurança- a pessoas, coisas, situações e até ao próprio processo.

passo que o último estabelece a criação de um Fundo para o qual serão revertidas as condenações em dinheiro; tratam-se de exceções nessa lei, haja vista o fato de predominarem temas de cunho eminentemente processuais, conforme acima aduzido (MANCUSO, 2019, p. 34).

Nesse sentido, arremata Rodolfo Mancuso (2019, p. 35):

Parece-nos que a Lei 7.347/85 é de índole predominantemente processual, visto que, precipuamente, oferece os meios judiciais hábeis à efetivação, em juízo, da tutela aos interesses metaindividuais indicados no art. 1º e incisos, a par daqueles reconhecidos em textos substantivos. Ainda que nos dois aspectos antes ressaltados (arts. 10 e 13) a Lei 7.347/85 apresente conotação de direito material, estamos em que, em seu núcleo essencial, trata-se de lei de natureza processual. Há interesse nessa qualificação, a mais de um título: os textos legais de natureza processual trazem certas peculiaridades no que concerne à sua eficácia no tempo e no espaço, à sua interpretação, à forma por que se faz sua integração em caso de lacuna ou defasagem, à contagem dos prazos, enfim, à sua interação com os demais textos do ordenamento positivo.

A ação civil pública é, então, definida como o meio processual idôneo a evitar a ocorrência ou coibir danos aos bens atinentes à coletividade. Encontra-se, dessa maneira, prevista na Lei 7.347/85, conforme mencionado alhures, e sofre influência, igualmente, do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90); ocorrendo, desse modo, a chamada aplicação subsidiária desse diploma à ação em comento (ALMEIDA, 2009, p. 35).

Após a previsão, no art. 129, III da Constituição, a ação civil pública passou a se fazer presente em diversas leis- a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069), da Lei 7.853/89 que veicula os direitos relativos às pessoas com deficiência, do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03), dentre outros. Essa ação se destina, portanto, à defesa dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos dotados de relevância social; não se presta a ação em testilha a tutelar direitos individuais subjetivos, mas somente interesses de amplitude coletiva, que transcendem o indivíduo; assim como os individuais homogêneos que possuem relevância social (ALMEIDA, 2009, p. 35-36).

A ação civil pública, desse modo, surgiu com o escopo de suprir a lacuna existente na tutela de interesses coletivos em sentido amplo, haja vista a anterior existência apenas de um sistema processual para a defesa de interesses individuais, praticamente. O subtópico seguinte pretende estudar, então, quais os legitimados a se utilizar desse valoroso instituto em prol dos interesses metaindividuais.

3.2.2. Legitimação para a sua propositura

Em regra, com o fim de que haja a defesa de interesses em juízo, a própria pessoa que alega ser a lesada é a que defende seus interesses; tanto o indivíduo que se considera lesado ao

buscar essa salvaguarda, quanto o Estado, quando sente que seus interesses foram vilipendiados; constituindo, pois, a legitimação ordinária- situação *standard* no Direito- e que se funda na concepção de que o titular do direito hipoteticamente lesado é o autorizado a pleiteá-lo na esfera judicial (MAZZILLI, 2019, p. 68).

Assim, o padrão no âmbito do processo civil consiste na situação de apenas os titulares da relação jurídica de direito material poderem pleitear em juízo os seus direitos. Quando, no entanto, um terceiro é autorizado por lei a pleitear direitos de outrem, dá-se o instituto da substituição processual, ou o da legitimação extraordinária; esta, por sua vez, é verificada no âmbito da ação civil pública, na qual são os entes estatais, as autarquias, as associações e o Ministério Público autorizados à sua propositura; não existindo, pois, coincidência entre o titular do bem ameaçado ou lesado e o sujeito processual (MILARÉ, 1990, p. 8).

Rodolfo Mancuso (2019, p. 148-149) possui um outro entendimento acerca da legitimidade diante de interesses difusos. Aduz o autor que caso a pessoa física, ou jurídica aja em defesa dos mencionados interesses, a legitimidade verificada é a ordinária, uma vez que estaria a pleitear, enquanto cidadã, a salvaguarda de interesses pertencentes a todos, a exemplo do meio ambiente, enquanto “bem de uso comum do povo”³⁰.

Nessa mesma linha, argumenta o autor em relação aos interesses transindividuais como um todo (MANCUSO, 2019, P. 226-227):

[...] temos que a legitimação para agir, nas ações que visam a tutela de interesses superindividuais, é de tipo ordinário, por que: a) quando o indivíduo *age per se*, na tutela de interesses gerais, ele também defende interesse próprio, configurado na “cota-parte” daqueles interesses, a qual lhe pertence enquanto indivíduo, cidadão, eleitor ou contribuinte; é o que se passa, grosso modo, nas ações populares e nas *class actions* do direito norte-americano. Não importa que, eventualmente, alguns integrantes da categoria ou da coletividade não se interessem pela ação ou discordem de seu objeto, porque aí não se trata de litisconsórcio necessário, o que releva é que o *cives* exerce a liberdade pública reconhecida *uti singuli*, de exigir uma administração proba e eficaz e o respeito à lei, conforme o caso; b) quando a tutela dos interesses superindividuais é feita através de grupos legalmente constituídos, a legitimação também é ordinária, na medida em que sustentam, em nome próprio, certas massas de interesses (ex.: os dos consumidores), para o que a lei os considerou idôneos.

Noutro giro, Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 70) assevera que apenas não haveria de falar na ocorrência da substituição processual, caso o titular da pretensão estivesse a defender interesse material que ele alegasse ser dele mesmo, o que não se dá no âmbito da ação civil pública, visto que nesta os legitimados ativos, mesmo que porventura também pleiteiem interesses próprios, estão a almejar mais do que a proteção de seus próprios interesses. Verifica-se, desse modo, o fenômeno da legitimação extraordinária por meio de substituição processual;

³⁰ Disposição contida no art. 225, *caput*, da CRFB/88.

isso se dá, tanto ao tratar-se de interesses individuais homogêneos, pela substituição processual dos lesados pelos legitimados ativos às ações coletivas; quanto de interesses coletivos em sentido estrito, que conquanto indivisíveis não são mais que interesses individuais somados; e se verifica ainda no que tange aos interesses difusos, nos quais o colegitimado defende os interesses partilhados por todos os integrantes do grupo lesado, não apenas os seus próprios interesses.

Aduz, ainda, o teórico (MAZZILLI, 2019, p. 71-72) que mesmo que o autor da ação em comento esteja a exercer o mister constitucional, estará defendendo também os interesses do grupo; a coisa julgada beneficiária a todo o grupo, com efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*; não importando se está-se diante de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Outro ponto asseverado pelo teórico é que se os legitimados estivessem a defender interesses próprios por meio da ação civil pública, não ocorreria litispendência ou coisa julgada com a mesma causa de pedir, mesmo pedido e mesmo objeto, se propostas por legitimados distintos, o que, de fato, não corresponde à realidade. A LACP, assim como a própria CRFB/88 posteriormente, e o CDC, foram, desse modo, os instrumentos legais que coroaram a legitimidade extraordinária, para que determinados entes defendessem em nome próprio interesses de grupos.

Essa legitimidade *ad causam* constante no art. 5º, da Lei 7,347/85³¹, por sua vez, não se restringe ao Ministério Público; destarte, ao se tratar de interesses transindividuais, além do

³¹ Estabelece o art. 5º, da Lei 7.347/85 o rol dos legitimados à propositura da ação civil pública:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007) (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

I - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio-ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).

II - inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Redação dada pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990).

II - inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 12.966, de 2014).

Parquet, podem entidades públicas e privadas, incluindo as associações que possuam como finalidades institucionais algum desses interesses, proceder à propositura da ação civil pública com o escopo de defende-los (THIAGO, 1998, p.77).

Assim, a legitimação para ajuizar ações civis públicas ou coletivas é concorrente e disjuntiva, visto que cada um dos legitimados pode propor tais ações, quer de forma isolada, quer por meio de litisconsórcio. Consiste, dessa forma, numa legitimação concorrente, pois qualquer dos colegitimados constantes no art. 5º da Lei 7.347/85, ou do art. 82 do CDC pode defender os interesses transindividuais; e disjuntiva, tendo em vista a dispensabilidade de comparecimento dos demais legitimados em litisconsórcio (MAZZILLI, 2019, p. 417).

A legitimação para propor a ação civil pública é, portanto, concorrente, disjuntiva, consoante exposto alhures; além disso, é extraordinária, pois em nome próprio são defendidos interesses alheios (de coletividades), havendo na lei o rol taxativo dos entes legitimados a mover a referida ação, conforme demonstrar-se-á nos próximos subtópicos.

3.2.2.1. Ministério Público: legitimado de longa data

Na prática, embora existam outros legitimados a manejar a ação civil pública, conforme previsto no art. 5º da LACP, o Órgão Ministerial é o que exerce papel de destaque; dentre outros motivos, por ser o único apto a instaurar o inquérito civil³², assim como o único dotado de poderes de requisição e notificação, independentemente de ser sujeito ativo da ação, ou fiscal da lei; gozando, pois, de ampla autonomia no feito. Ademais, outro motivo que corrobora para o protagonismo do Ministério Público é a posição frágil na qual se encontram as associações civis, visto que carecem de apoio técnico e econômico; situação essa, muitas vezes distinta da dos causadores dos danos, estes, não raro, são detentores de poderio econômico e técnico; restando, portanto, ao *Parquet* a assunção da defesa dos interesses transindividuais (THIAGO, p.78, p. 101).

Levando em consideração o fato de a legitimação para propositura da ação civil pública ser concorrente e, por conseguinte, de o Ministério Público não deter a prerrogativa exclusiva de ajuizá-la (visto que também são legitimados os entes públicos; as associações

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014).

³² Previsto no art. 8º, §1º, da Lei 7.347/85, o inquérito civil, segundo Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 549) é uma investigação administrativa, presidida pelo Ministério Público, que objetiva a coleta de elementos de convicção para eventual ajuizamento de ação civil pública; ou para possível celebração de termo de ajustamento de conduta; realização de audiências públicas; expedição de recomendações; ou ainda para proposição de qualquer ação pública, ou qualquer atuação que seja prerrogativa da instituição.

constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre as suas finalidades- a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e/ou ao patrimônio histórico e cultural- consoante previsto no art. 5º e incisos da LACP), depreende-se que a norma ao alargar o rol de legitimados, o fez com o escopo de proporcionar a democratização no manejo desse mecanismo, contudo, na prática, ficou a cargo do Ministério Público o protagonismo desse mister (ARANTES, 1999, p. 86).

Ante o acima exposto, constata-se a função essencial exercida pelo *Parquet* na defesa dos interesses transindividuais. Trata-se, pois, da busca em concretizar as garantias abstratamente previstas em lei, no sentido de atuar em prol de interesses vitais para a sociedade, respaldados também na Constituição; esta, a seu turno, foi além das benesses trazidas pela Lei 7.347/85 ao enunciar a defesa de “outros interesses difusos e coletivos”, a ser feita pelo Órgão Ministerial, de forma não exclusiva, por meio da ação civil pública (MILARÉ, 1990, p. 20-21).

Tal mister constitucionalmente atribuído ao *Parquet* deve, no entanto, ser realizado com cautela, sob pena de acarretar no descrédito do mecanismo da ação civil pública. Sendo assim, deve a instituição se pautar num agir responsável e calcado em fundamento legítimo; caso contrário, uma atuação apressada e desprovida de embasamento pode acarretar em improcedência em juízo da ação e gerar, conseqüentemente, a sensação de impunidade e ineficiência do instrumento, o qual é tão relevante na defesa dos interesses transindividuais; dessa forma, uma performance responsável do órgão lastreia-se na consonância à justa causa. Assim, se for hipótese de arquivamento de inquérito civil, assim deve ser feito, ou quando for hipótese de ferrenha defesa em juízo de certos interesses, que assim proceda o órgão; este, por sua vez, deve sempre se atentar para os fins do instituto em questão (BURLE, 2002, p. 408-410).

Há uma discussão se o *Parquet* detém legitimidade para pleitear os interesses difusos em sentido amplo, ou se isso pode ocorrer somente caso sejam tais interesses consignados em normas legais. Acerca da temática, Rodolfo Mancuso (2019, p. 157) entende ser possível a defesa de quaisquer interesses difusos por parte do Órgão Ministerial, o que configuraria uma interpretação construtiva, ou extensiva; isso se justifica por não ter o legislador constituinte condicionado a parte final do art. 129, III, da CRFB/88³³ que enuncia “outros interesses difusos e coletivos” ao alvedrio das normas infraconstitucionais. Sabe-se, é verdade, que existem leis específicas a regular determinados interesses transindividuais- idosos, raças e etnias,

³³ Prevê o dispositivo: “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

consumidores, criança e adolescente- mas não se pode concluir, apenas por isso, que a citada disposição constitucional seja de eficácia contida ou apenas programática.

Nesse mesmo diapasão, obtempera, acertadamente, o referido autor (MANCUSO, 2019, p. 157-158):

Creemos que a ideia-força, subjacente ao dispositivo em questão, é a de deixar à legislação ordinária a regulamentação de certos aspectos processuais/ procedimentais próprios da tutela judicial dos interesses metaindividuais (como o fez o Código de Defesa do Consumidor (1990), instituindo uma parte processual- arts. 81 a 104); aliás, foi esse mesmo Código que, em seu art. 110, reinsereu no art. 1º da Lei 7.347/85, o inciso IV, que confere ação civil pública para a tutela de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, reforçando a percepção de que a *mens legis* sinaliza para uma interpretação extensiva, e não restritiva, da parte final do inc. III do art. 129 da CF.

Enquanto isso, no que tange à atuação do Ministério Público na proteção de interesses coletivos e individuais homogêneos, existem quatro concepções defendidas. A primeira, entende que ao Órgão Ministerial somente incumbiria a defesa de interesses difusos e coletivos, haja vista a não previsão dos interesses individuais homogêneos no art. 129, III, da Carta Magna; a segunda, noutro passo, é ampliativa, por entender que o legislador assegurou ao *Parquet* a defesa de quaisquer interesses transindividuais, ao se basear, inclusive, na previsão do Código de Defesa do Consumidor que enuncia serem as normas nele constantes de ordem pública, também o seriam quaisquer relações de consumo; destarte, com fundamento nessa visão extensiva, aduz essa corrente que isso se aplica a todos os interesses transindividuais, não havendo de se falar em imposição de limites à atuação *parquetiana* em sua defesa. A terceira corrente, a seu turno, advoga a favor da tese de que os interesses individuais homogêneos apenas podem ser defendidos pelo MP, caso sejam indisponíveis; a quarta e última linha defende seja analisada no caso concreto a conveniência social da atuação ministerial na salvaguarda dos interesses transindividuais (MAZZILLI, 2019, p. 118- p. 121).

Acerca da controvérsia acima exposta, Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 118- p. 121) preleciona que a primeira perspectiva é demasiadamente simplista e superficial, uma vez que a alcunha “interesses individuais homogêneos”, conferida pela Lei 8.078/90, somente surgiu no sistema jurídica pátrio dois anos após a promulgação da Carta Maior, e que a *mens legislatoris* ao consignar “interesses difusos e coletivos” foi em sentido amplo; apenas depois foi realizada a conceituação de interesses coletivos em sentido estrito e a de interesses individuais homogêneos, com a devida distinção entre esses institutos. Assim, para o autor, a diferenciação estabelecida pelo legislador ordinário- entre interesses coletivos *stricto sensu* e interesses individuais homogêneos- não acarreta na limitação do alcance da atuação ministerial.

Sobre a segunda corrente, obtempera o autor, que, conquanto possua sua relevância, é demasiadamente ampliativa do espectro de atuação do MP ante os interesses transindividuais. Noutra giro, ao tratar da terceira corrente, assevera que se trata de posicionamento insuficiente, pois em que o Ministério Público, de fato, tutelar interesses indisponíveis, a sua atuação transcende esses últimos interesses, abarcando, igualmente, interesses de cunho social³⁴, indisponíveis ou não; desse modo, a defesa de interesses difusos, mesmo que não indisponíveis, interessam à toda a sociedade (MAZZILLI, 2019, p. 120).

A quarta e mais razoável posição, por sua vez, é esposada por Mazzilli (2019, p. 121) como a que preconiza a atuação do MP da seguinte maneira- sempre é devida em relação aos interesses difusos, tendo em vista a sua inerente dispersão; já no tocante aos interesses coletivos em sentido estrito e aos interesses individuais homogêneos, faz-se mister que a sua defesa possua relevância à toda a coletividade e que esteja em sintonia com a missão institucional do *Parquet*.

Com o desiderato de ilustrar o seu posicionamento, o autor elaborou elucidativos exemplos, os quais são dignos de transcrição neste trabalho (MAZZILLI, 2019, p. 121- 122):

Não teria sentido, *v.g.*, pôr o Ministério Público em defesa de meia dúzia de importadores de carros de luxo danificados no transporte: ainda que se trate de interesses individuais homogêneos, não haveria expressão social a justificar sua atuação. Coisa diversa, porém, seria negar *a priori* a possibilidade de iniciativa da instituição para, *p. ex.*, propor ação civil pública cujo objeto fosse impedir a comercialização de medicamentos falsificados ou deteriorados, que podem causar graves danos à saúde das pessoas e até lesar milhares ou milhões de usuários dos produtos, em todas as regiões do Estado ou do País. Negar o interesse geral na solução de litígios coletivos de larga abrangência ou repercussão social, e exigir que cada lesado comparecesse a juízo em defesa de seus interesses individuais, seria desconhecer os fundamentos e objetivos da ação coletiva ou da ação civil pública. Vamos a outro exemplo. A cobrança incorreta de taxa condominial em prédio de apartamentos pode envolver questão coletiva, atinente a interesses individuais homogêneos. A nosso ver, seria inadequada compreensão das finalidades do Ministério Público invocar normas gerais da LACP ou da Lei 8.078/90, que admitem em tese ação civil pública promovida pelo Ministério Público em defesa de interesses transindividuais, para daí afirmar a legitimidade da instituição na propositura da ação que, no caso concreto, talvez possa ser de acanhada abrangência ou de modesto ou inexistente proveito social.

Rodolfo Mancuso (2019, p. 168), por outro lado, parece filiar-se à terceira corrente, uma vez que argumenta que, conquanto não estarem os interesses individuais homogêneos presentes no art. 129, III, da Constituição, podem tais interesses ser defendidos pelo Ministério Público, desde que compatíveis com as finalidades institucionais; estas, para o autor, implicam na necessidade de esses interesses individuais serem indisponíveis, característica, que, de

³⁴ Salienta Hugo Mazzilli (2019, p. 120) que a Constituição Federal estabelece a incumbência ao Ministério Público da defesa não só dos interesses individuais indisponíveis, como também dos interesses sociais. Tal previsão se dá, inclusive, no mesmo dispositivo, qual seja- o art. 127, *caput*.

acordo com o autor, deriva da sua relevância social; por outro lado, quando se tratarem de interesses de cunho puramente individuais, mesmo que abarquem um vasto número de indivíduos, não se mostra cabível a atuação ministerial.

Pensamento distinto, pois, do de Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 122) que enquanto fiel partidário do quarto posicionamento entende que desde que caracterizados por relevância social, quaisquer interesses metaindividuais, ainda que individuais homogêneos disponíveis, podem ser tutelados pelo *Parquet*; ao levar-se em consideração, contudo, o amplo espectro que tais interesses venham a ter, além do forte interesse social que seja por ele abarcado.

A legitimação do Órgão Ministerial para propor a ação civil pública não exclui a de outros atores, justamente por estar-se diante do fenômeno da legitimação concorrente. Nesse sentido, a Defensoria Pública deveras desponta como um ente de relevo ao se tratar da tutela dos interesses transindividuais.

3.2.2.2. A Defensoria Pública: a mais nova legitimada

Primeiramente, convém pontuar acerca da polêmica que surgiu, quando da edição da Lei 11.448/2007, a qual alterou o art. 5º da Lei 7.347/85 (LACP), acrescentando a Defensoria Pública ao rol dos legitimados a propor a ação civil pública. Após tal alteração, foi ajuizada uma ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade), na qual se alegava que com essa inclusão da Defensoria haveria prejuízos às atribuições do Ministério Público e que o referido dispositivo seria, portanto, inconstitucional.

É que em 2007, a Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP) ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a ADI nº 3.943, na qual pleiteava a declaração de inconstitucionalidade do inciso II do art. 5º da Lei 7.347/85, de 24 de julho de 1985 (com redação alterada pela Lei 11.448/07), sob o fundamento de que a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados à propositura da ação civil pública, sem o estabelecimento de “limites” à sua atuação coletiva, violaria as disposições do art. 5º, inciso LXXIV, e art. 134, ambos da Constituição Federal de 1988. Ainda de acordo com a requerente, a legitimidade irrestrita da Defensoria Pública configura desvio de função da referida instituição, bem como impede que o Ministério Público exerça plenamente sua legitimidade, notadamente porque a Constituição estabeleceu a titularidade do Ministério Público para propor a referida ação (SANTOS, 2014, p. 87).

Ocorre que a legitimação do Ministério Público não é exclusiva, mas concorrente e autônoma, trazendo em seu cerne a ideia de que cada órgão ou entidade legitimado, inclusive a Defensoria e o MP, pode promover a demanda coletiva, livre de ordem de indicação; não

havendo de se falar, portanto, em impedimento ao exercício dos misteres do *Parquet* com plenitude; isso porque, o fato de a Defensoria Pública estar apta a promover a ação civil pública, em nada compromete o exercício das atividades do MP, levando, na época, inclusive, alguns órgãos públicos³⁵ a se manifestarem pela falta de pertinência temática em relação à parte requerente da ADI em comento (GRINOVER, 2011, p. 2; p. 10).

Outrossim, vale salientar que, conforme dicção da Carta Magna de 88, o mister primordial da Defensoria Pública é o de proteção e defesa em todos os graus dos necessitados³⁶, com respeito à promoção dos direitos humanos. No tocante à proteção dos interesses transindividuais, é evidente que a Defensoria Pública seja uma das colegitimadas a propor a ação civil pública, uma vez que quando da violação a tais interesses, considerado o universo não identificado ou não facilmente identificável das pessoas lesadas, ali se encontram também interesses de pessoas necessitadas (SALLES, 2007, p.15).

Na mesma linha se manifesta Rodolfo Mancuso (2019, p. 186):

Verdade que a tutela- tanto individual como coletiva- do necessitado, no sentido amplo da palavra, consulta a um evidente interesse social, sendo ainda certo que o Ministério Público compete a defesa “da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127). Daí não decorre, porém, nenhuma sobreposição entre os campos de atuação do Ministério Público da Defensoria, e menos ainda algum atrito ou conflito de atribuições, mas, antes, devem os textos de regência ser interpretados em modo a se compatibilizarem, ao final resultando o que realmente interessa: a efetiva tutela ao necessitado, no sentido largo da expressão, antes referido. Em casos que tais, afigura-se que será muito útil a previsão constante do §2º do art. 322 do vigente CPC: “A interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa-fé”, tudo sob a égide da alentada incumbência afeta à Defensoria Pública a teor do art. 185 do vigente CPC: “A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita”.

A controvérsia restou finalmente dirimida em 2015, quando do julgamento da ADI supracitada, que considerou constitucional o mencionado dispositivo, conforme se depreende do acórdão abaixo transcrito:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

³⁵ Esse foi o posicionamento adotado pelo Congresso Nacional, pela Advocacia do Senado Federal e pela Advocacia Geral da União, conforme exposto no parecer de Ada Pellegrini Grinover a respeito da controvérsia.

³⁶ Art. 134 da CRFB/88.

INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE” (DJ 6.8.2015).

Decidiu, com acerto, a Suprema Corte Brasileira, pois o fato de a Defensoria Pública ser legitimada ao ajuizamento de ações civis públicas não gera prejuízos, uma vez que não compromete o exercício das funções ministeriais; na verdade, a inovação foi bastante salutar ao proporcionar a ampliação do acesso à justiça, visto que reconheceu à uma outra instituição pública, amparada pelo ordenamento jurídico como promotora da cidadania e dos direitos humanos, a prerrogativa de também poder atuar em prol dos interesses metaindividuais.

Não há de se falar, contudo, em exclusividade das instituições públicas na propositura da ação civil pública, pois pode haver também participação do segmento privado em seu ajuizamento, conforme examinar-se-á no ponto subsequente.

3.2.2.3. As associações no rol dos legitimados: traço da democracia participativa

A sua presença no rol dos legitimados demonstra que não somente os órgãos públicos são os legitimados à proteção de interesses transindividuais, uma vez que as associações e as entidades civis de caráter privado também estão autorizadas a desempenhar essa função; sendo as primeiras, a seu turno, sociedades civis que atuam em defesa de seus membros fora ou em juízo, conforme permissão constitucional, no art. 5º, XXI (ALMEIDA, 2009, p. 143).

Prevista nos art. 5º, inciso V, alíneas a e b, da Lei 7.347/85 e no art. 82, IV da Lei 8.078/90, a legitimidade das associações pode ser enxergada como uma manifestação da participação popular na gestão da coisa pública, com fundamento nos princípios da democracia participativa e pluralista, consignados na Carta Magna, em seu art. 1º, parágrafo único. Com base nisso, as associações podem funcionar como *locus*, no qual há a agregação de pessoas cidadãs, com o fim de pleitear interesses de cunho metaindividual (MANCUSO, 2019, p. 188-189).

Semelhantes às associações, são as chamadas entidades do terceiro setor³⁷. Há, no entanto, uma diferença marcante entre elas, visto que, não é requisito para configuração das primeiras a realização de atividades de interesse público, nem o recebimento de incentivos estatais, ao passo que nas últimas, é; as afinidades, por outro lado, possibilitaram às últimas

³⁷ Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 395) ensina que as entidades do terceiro setor são as organizações privadas, sem fins lucrativos, que geram ou produzem bens e serviços em áreas de interesse público e social, a exemplo das organizações não governamentais (ONGs), as cooperativas, as associações e fundações.

figurarem enquanto legitimadas para exercer a tutela coletiva, com base na Carta Política de 88 (MANCUSO, 2019, p. 190).

Com o fim de que haja a devida tutela dos interesses transindividuais pelos supracitados entes, faz-se mister o preenchimento de certas condições, como a sua constituição há, pelo menos um ano, conforme definido na lei civil, o que pode ser dispensado pelo juiz, em caso de evidente interesse social, ou de relevância do bem jurídico a ser amparado; outrossim, é essencial que seja verificada a “representatividade adequada”, ou seja, deve a associação possuir dentre suas finalidades a proteção do bem objeto da demanda, além, é claro, da essencialidade da demonstração de pertinência temática, que consiste na conformidade entre o bem objeto tutelado e os fins institucionais³⁸ (ALMEIDA, 2009, p. 143).

Afora as associações, os sindicatos e os partidos políticos são igualmente legitimados da iniciativa privada, dotados da prerrogativa de propor a ação civil pública em defesa de interesses metaindividuais.

3.2.2.4. Os sindicatos e os partidos políticos no manejo da ação civil pública

Devido ao fato de tanto os sindicatos, quanto os partidos políticos possuírem natureza associativa, ambos estão autorizados a ajuizar a ação civil pública; os últimos, previstos em lei especial, não só podem ajuizar ação direta de inconstitucionalidade e mandado de segurança coletivo, mas também ações civis públicas ou coletivas, em defesa de seus membros, ou das suas próprias finalidades institucionais. Ante o seu amplo espectro programático, deles não se exige pertinência temática (MAZZILLI, 2019, p. 403-405).

Tal pertinência faz-se necessária, no entanto, na esfera dos sindicatos, com o adendo de que podem pleitear interesses transindividuais das três espécies. Detém, igualmente, a prerrogativa de pleitear interesses não apenas decorrentes das próprias relações de trabalho, como também de questões atinentes ao meio ambiente do trabalho, a interesses inerentes à condição de consumidor de seus associados, ou de demais interesses de classe, categoria ou grupo, ressalvada a devida previsão de autorização em estatuto ou em assembleia (MAZZILLI, 2019, p. 405-407).

Segundo a jurisprudência dominante, podem os sindicatos realizar a defesa de interesses transindividuais dos integrantes da categoria, sejam eles sindicalizados, ou não. A procedência da ação favorece a todos, mas a improcedência atinge apenas os que intervierem

³⁸ João Batista de Almeida (2009, p. 143) pondera que o Supremo Tribunal Federal entende haver pertinência temática quando há correspondência entre o objeto da causa e a finalidade institucional ou os dispositivos legais questionados.

como litisconsortes no feito; a improcedência por falta de provas, por seu turno, não impossibilita a propositura de uma outra ação civil pública lastreada em nova prova; já a improcedência de uma dada ação civil pública não implica em obstáculo ao ajuizamento de ações individuais (MAZZILLI, 2019, p. 406).

O Ministério Público, a Defensoria Pública, as associações e até mesmo os sindicatos e partidos políticos são correntemente notados como legitimados à propositura da ação civil pública; o mesmo não ocorre no que tange à legitimação dos entes estatais, por que será que isso ocorre?

3.2.2.5. Os entes estatais enquanto legitimados ativos: uma inversão de papéis na prática?

A Lei 7.347/85 ao elencar os legitimados para o ajuizamento da ação civil pública bebe da fonte de uma democracia participativa, a qual é enaltecida no texto constitucional, em seu art. 129, III e §1º. Em que pese o estabelecimento dessas nobres aspirações e disposições, os entes políticos não têm demonstrado interesse em assumir o protagonismo na defesa dos interesses transindividuais, o que deveras causa estranhamento, uma vez que seriam tais entidades, em tese, as mais empenhadas na salvaguarda dos interesses metaindividuais, haja vista o fato de serem administradores do bem comum e da coisa pública. Isto posto, a não assunção desses misteres por parte dos citados entes resulta na percepção de que são omissos, coniventes com os danos aos interesses em comento e ainda se arriscam a figurarem no polo passivo das ações civis públicas (MANCUSO, 2019, p. 208).

Essa omissão estatal resulta, conforme ensina Rodolfo Mancuso (2019, p. 210), num assoberbamento do Ministério Público em comparação com os demais colegitimados ativos, o que resta evidenciado com a informação de que mais de 90% das demandas relativas aos interesses difusos são tutelados pelo Órgão Ministerial³⁹. Trata-se de sinal claro do quão inconsistente é a democracia brasileira, assim como expõe o baixo nível de organização da sociedade civil- reflexos de uma educação deficitária, da pouca consciência que os cidadãos têm de seus direitos e do sentimento de impunidade que assola o país (MANCUSO, 2019, p. 210).

Nessa linha, aduz Rogério Bastos Arantes (1999, p. 86):

A promoção da ação civil pública perante o Judiciário não é monopólio do Ministério Público. União, estados e municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista também estão legitimados a fazer uso dela. Além destes, a Lei no 7347/85 confere legitimidade a associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção

³⁹ Para chegar a tal ilação, Rodolfo Mancuso se baseia na obra de Édis Milaré- “Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público.

ao meio ambiente, ao consumidor e/ou ao patrimônio histórico e cultural (art. 5). Tal legitimação, conhecida como concorrente, visou democratizar o uso do novo instrumento, permitindo a defesa dos interesses coletivos por agentes públicos estatais e da sociedade civil. **Entretanto, a experiência recente tem demonstrado que União, estados e municípios têm se apresentado mais no banco dos réus e menos na condição de autores das ações** (grifo nosso). De outro lado, as associações civis têm apresentado uma performance bastante tímida até agora, talvez por desconhecimento ou mesmo por falta de condições adequadas à utilização eficaz desse tipo de instrumento judicial. Aparentemente, é o Ministério Público quem mais tem se destacado no uso da ação civil pública, em todas as áreas dos direitos difusos e coletivos.

O estabelecimento de organismos públicos especializados no gerenciamento de algum tipo de interesse metaindividual específico é apontado por Mancuso (2019, p. 227-228) como característica da “solução publicista”. Dentro dessa sistemática, é papel das agências e dos órgãos públicos realizarem a tutela de determinados interesses relativos à qualidade de vida, à saúde da população, dentre outros; se esses órgãos funcionassem de modo deveras eficiente, haveria a redução de demandas judiciais- tanto individuais, quanto coletivas- uma vez que na prática o Poder Judiciário acaba funcionando como instância substitutiva, pelo fato de muitas vezes em ações coletivas, a causa de pedir remota é a omissão ou a má ação da Administração Pública. Contexto tal que põe a perigo interesses transindividuais de notório relevo, como os interesses dos consumidores, ante propaganda enganosa; os interesses dos habitantes de uma dada cidade prejudicados pelo lançamento de rejeitos nos mananciais, a mobilidade pública, e a questão do transporte público, consoante ensina o mencionado autor.

Acerca do tema em pauta, de bom tom trazer à baila o caso exposto por Rodolfo Mancuso (2019, p. 231-232):

É emblemática, a propósito, a sentença proferida, há tempos, pelo juiz federal Francisco Barros Dias, em ação civil pública proposta pelo MP federal contra a União, Estado, Município e empresas estatais de saneamento básico, residindo a causa de pedir na omissão do Poder Público em fiscalizar as galerias pluviais que desembocam nas praias, assoreando-as e poluindo-as com dejetos trazidos por ligações clandestinas de esgotos. Tendo a União argumentado que, na condição de parte prejudicada (o seu patrimônio, que inclui as praias, é que estava sendo degradado), não poderia, assim, figurar como ré no processo, redarguiu o magistrado que justamente por essa circunstância é que caberia à União ter tomado a iniciativa do ajuizamento: “Não o fazendo, deixa caracterizada sua omissão, sendo, em razão dessa circunstância, responsabilizada pela inércia”. A União, prossegue o julgado, não tem “apenas a faculdade para agir, como é peculiar a todo cidadão, na atividade privada, porém tem o dever de agir, e não o fazendo responde pela omissão”. Enfim, averbava o magistrado que, “em se tratando de alegação de responsabilidade civil no âmbito objetivo, não se tem sequer de perquirir sobre a culpa que recai nos ombros do órgão público”. Ainda segundo o julgado, o mesmo poder-dever era imputável aos demais entes políticos e órgãos públicos integrantes do polo passivo, dado o regime de solidariedade na espécie (CF, arts. 23, VI, e 225, §3º; Lei 6.938/81, art. 4º, III, VI e VII e art. 14).

Talvez, então, se mostre conveniente realizar uma reflexão do porquê aqueles que deveriam estar a realizar a defesa dos interesses da coletividade, estão, na prática, a figurar no polo dos que vilipendiam esses interesses; de autores a réus, o próprio Poder Público ao transgredir o ordenamento jurídico dá um péssimo exemplo à sociedade.

Entes públicos ou privados, atuantes ou nem tanto, os legitimados ao ajuizamento da ação civil pública dispõem de um amplo espectro a propositura da citada ação; isso porque esta última pode versar acerca de inúmeras matérias quando se esteja diante de violação de interesses da coletividade.

3.2.3. O objeto da ação civil pública

Enquanto instrumento voltado para a defesa- tanto dos interesses difusos, como dos coletivos e dos individuais homogêneos dotados de relevância social- a ação civil pública é a via adequada com o fim de responsabilizar o réu pelos danos por ele causados aos interesses mencionados; tais danos podem ser patrimoniais e morais; outrossim, possuem amplitude por abarcarem os prejuízos efetivos, diretos e imediatos, assim como os lucros cessantes (ALMEIDA, 2009, p. 36, p. 41).

Depreende-se, a partir da leitura do art. 3º da LACP⁴⁰ que o pedido imediato em sede de ação civil pública é de natureza condenatória, em sentido amplo, e, ao combinar o mencionado dispositivo com o art. 11⁴¹ da mesma lei, infere-se que é no cumprimento de sentença que se dá a execução desse tipo de comando judicial- fazer, não fazer. Tal fase do processo, por sua vez, encontra-se regulada no Código de Processo Civil, nos arts. 536 e 537 e seus respectivos parágrafos (MANCUSO, 2019, p. 38-39).

Não se destina a ação em comento apenas à responsabilização por danos materiais e morais a interesses transindividuais, impressão que poderia ser gerada a partir de uma leitura distraída do art. 1º da LACP⁴², mas serve também a evitar danos àqueles interesses- consoante disposto no art. 4º da mencionada lei. Comporta, igualmente, qualquer outro pedido tendente à eficaz tutela coletiva, conforme dispõe o art. 21 da mesma lei, combinado com os arts. 83 e 90 do CDC (MAZZILLI, 2019, p. 178).

⁴⁰ Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

⁴¹ Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

⁴² Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados [...]

Ao levar-se em conta a natureza dos interesses veiculados pela ação civil pública, para que haja a reposição do bem lesado ao seu estado anterior, há a necessidade de eficácia no cumprimento de sentença, a qual, por sua vez, demanda que a execução seja específica. Assim, em consonância com o art. 4º do CPC⁴³, que preceitua a razoável duração do processo, aí incluída a etapa satisfativa, a utilização de medidas de apoio e astreintes, consignadas nos arts. 139, IV⁴⁴ e 536, §1º, do referido diploma, se mostra em consonância com o escopo da LACP (MANCUSO, 2019, p. 39).

Acerca da restituição dos interesses transindividuais ao *statu quo ante*, interessantes são as ponderações feitas por João Batista de Almeida (2009, p. 160):

É bem verdade que nem sempre é possível obter a reconstituição do bem lesado, pela irreversibilidade do dano, como a demolição de bem tombado ou a destruição de um manguezal. Nesse caso, justifica-se a condenação em dinheiro a ser imposta ao infrator. Se ainda possível a recuperação do bem lesado (como a realização de reforço estrutural em bem tombado ou a recomposição da cobertura florestal), é caso de condenação na obrigação de fazer. Se há indícios de que o infrator está em vias de causar lesão a bem tutelado, a ele pode ser imposta a obrigação de não fazer, inclusive cautelarmente, impedindo-o, por exemplo, de colocar no mercado produto nocivo à saúde ou à segurança do consumidor ou de realizar reforma que descaracterize bem tombado.

Rodolfo Mancuso (2019, p. 39-40), nessa mesma linha, preleciona que ao tratar-se de bens *desubstantivados*, nem sempre será possível a recomposição ao estado anterior. Exemplifica citando o caso do consumidor que já utilizou produto defeituoso, podendo já ter sofrido dano irreversível; a erosão, oriunda da monocultura extensiva que já terá deteriorado o solo; a nascente que já terá secado, diante da destruição das matas ciliares. Nesses casos, ante a impossibilidade de reversão da situação, o sucedâneo pecuniário se mostra possível, devendo haver o direcionamento desses valores ao “Fundo” referido no art. 13 da LACP, haja vista o fato de tais bens serem difusos; impossível pois, o produto da condenação se reverter em prol de um determinado prejudicado, como ocorre nos litígios de cunho individual.

⁴³ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

⁴⁴ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:
IV- determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;
Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

Há casos que destoam, pois nem a condenação em obrigação de fazer, nem a condenação em dinheiro atinge resultado útil na proteção de interesses transindividuais, a exemplo da anulação de ato administrativo que está a causar lesão a tais interesses. Nesse caso, a própria anulação desse ato afasta a possibilidade de dano ou impede que ele ocorra; também, no caso de improbidade administrativa, além da recomposição do erário, outras sanções podem ser cominadas- como perda da função pública, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público, suspensão de direitos políticos- dentre outros previstos na Lei 8.429/92 (ALMEIDA, 2009, p. 160-161).

O controle de políticas públicas via ação civil pública é, deveras, um ponto que suscita polêmica; implica, desde logo, num debate acerca da questão da sindicabilidade judicial dos atos de governo, de políticas governamentais e áreas afetas à discricionariedade da Administração Pública. O posicionamento atual é de que apenas os atos puramente discricionários ou exclusivamente políticos ficam fora do crivo judicial; isso porque, sobrepuja o pensamento de que a maioria dos atos da Administração Pública são vinculados, baseado no fato de o agente ou estar no exercício de função pública, ou na indisponibilidade que norteia essa seara (MANCUSO, 2019, p. 54).

Ensina Rodolfo Mancuso (2019, p. 55) que essa sindicabilidade judicial não pode, no entanto, ser feita de maneira desarrazoada, o que implica na necessidade do estabelecimento de balizas, sob pena de comprometer o respeito à separação dos Poderes. Defende o autor, a adoção dos critérios esposados por Ada Pellegrini Grinover- a garantia do mínimo existencial, como a garantia das condições mínimas de existência humana dignas a serem efetivadas pelo Estado; a reserva do possível, a qual se lastreia no argumento de inexistência de verbas para implementar políticas públicas, mas que segundo a autora este último parâmetro, por si só, não é suficiente para afastar a necessidade de prestação positiva por parte do Estado. Tal escassez de recursos deve, então, ser provada com base na inversão do ônus da prova, consignada no CDC, em seu art. 6º, VIII, aplicável por analogia, ou pela regra de distribuição dinâmica do ônus da prova⁴⁵.

Nessa mesma linha se posiciona Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 190):

Em síntese, não cabe ao Poder Judiciário impor diretrizes, critérios ou prioridades de ação ao administrador: este é que escolhe as atividades que vai fiscalizar ou as obras que vai fazer, as que vai empreender de imediato e as que vai postergar para momento que considere mais oportuno. Mas, se um particular invade uma área pública, se um medicamento adulterado é colocado no mercado, se um funcionário comete alcance- é impositiva a reação do administrador contra as infrações à lei. Destarte, não se pode, exemplificativamente, afastar do exame do Judiciário o pedido em ação civil pública para compelir o administrador a dar vagas a crianças em escola ou a investir no ensino, a assegurar condições condignas e suficientes para o cumprimento das penas pelos sentenciados, a propiciar atendimento adequado nos postos públicos de saúde, a

⁴⁵ Situação prevista no art. 373 do CPC.

garantir condições de saneamento básico ou segurança pública no Município ou no Estado etc. O que não se há de admitir, porém, é o uso da ação civil pública ou coletiva para que o juiz administre no lugar do governante.

Ao se debruçar nos dispositivos constantes na LACP, constata-se que a ação civil pública é dotada de natureza preponderantemente cominatória, no estabelecimento de condenações de fazer ou de não fazer, de forma distinta da esfera das políticas públicas, que demanda, em muitos casos, um provimento mandamental, a fim de que a tutela judicial seja efetiva. No caso concreto, no entanto, a criatividade far-se-á necessária, como por exemplo, em vez de pedir que o Judiciário mande a Administração-ré tomar determinada providência, pode-se pleitear que seja aquele ente condenado a abster-se de realizar determinada conduta danosa (MANCUSO, 2019, p. 59).

Acerca das hipóteses de cabimento de ação civil pública, verifica-se um amplo o leque de possibilidades. Pode-se, desse modo, citar a título exemplificativo: a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente; de dissolução de sociedades civis, com atividade ilícita ou imoral; contra o Estado e os empregadores em geral, para assegurar condições de aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas a medida privativa de liberdade; contra a Fazenda Pública para assegurar condições de saúde e de educação; contra hospitais, para que cumpram disposições do Estatuto; contra empresas de comunicação; contra editoras; contra entidades de atendimento; contra os próprios pais ou responsáveis por crianças e adolescentes; em defesa de interesses individuais, individuais homogêneos, coletivos ou difusos relativos à infância e à adolescência; para defesa de interesses coletivos, quando desrespeitados direitos sociais garantidos pela Constituição; para reparação de danos morais e patrimoniais a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; de execução de títulos extrajudiciais, referente aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; para a defesa em juízo de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos ligados à proteção de pessoas com deficiência; de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários; para defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos relacionados com a proteção ao consumidor; para defesa de direitos individuais indisponíveis; para defesa de minorias raciais, étnicas ou religiosas, de comunidades indígenas e outros interesses; para reconhecimento de usucapião coletiva, e de outros interesses difusos e coletivos (MAZZILLI, 2019, p. 79-88).

Nesse mesmo diapasão, Rodolfo Mancuso (2019, p. 49) preleciona que diante da inserção da cláusula “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, no inciso IV, do art, 1º, da L. 7.347/85 pelo art. 110 do CDC, a ação civil pública pode abranger inúmeros objetos,

como a “infração da ordem econômica”; a defesa da ordem urbanística; a proteção “à honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos”; “o patrimônio público e social”, diante de danos à Administração Pública; dentre outros.

A amplitude do seu objeto é, sem dúvidas, um ponto notório da ação civil pública, mas não só, uma vez que o instituto em comento traz igualmente inovações processuais antes inexistentes ao se levar em consideração o processo individual clássico (único existente até então), como o que ocorre com a coisa julgada nessa espécie de ação.

3.2.4. A coisa julgada no âmbito da ação civil pública

Enquanto ponto distinto entre o processo individual e o processo coletivo, convém tecer notas acerca da coisa julgada no âmbito da ação civil pública. Na primeira esfera, a coisa julgada fica restrita às partes do processo; já na última, a coisa julgada transcende as partes formais do processo e é a todos oponível; alcança a última, pois, pessoas que também não fizeram parte da relação processual, incidindo, dessa maneira, os efeitos *erga omnes e ultra partes* a tais decisões (MAZZILLI, p. 682-687).

Em que pese o art. 16 da LACP estabelecer que na ação civil pública, a coisa julgada se cingirá aos limites da competência do órgão prolator- alteração conferida pelo art. 2º, da Lei 9.494/97- o disciplinamento correto acerca desses tópicos é o aferido com base na integração entre a LACP e o CDC. Depreende-se, pois, a partir dessa agregação, que a imutabilidade da coisa julgada, seja ela relativa à ação civil pública ou coletiva, sempre atingirá todo o território nacional, uma vez que se trata de manifestação da soberania do Estado; o dano é que poderá ser apenas local, regional, ou nacional (MAZZILLI, 2009, p. 681-684).

Admitir o contrário, seria incorrer num disparate sem precedentes, conforme ilustra Rodolfo Mancuso (2019, p. 420) no seguinte exemplo:

Figure-se o trânsito em julgado, na Justiça Federal do Rio Grande do Sul, de decisão em ação civil pública, inibitória do plantio de certa semente transgênica (interesse difuso à proteção da saúde pública): se, pela redação do art. 16 da Lei 7.347/85, a eficácia do interdito se restringisse à terra gaúcha, então a semente poderia vir a ser plantada no vizinho Estado de Santa Catarina e, daí, os respectivos frutos seguiriam para todos os rincões do País (inclusive o Rio Grande do Sul, já que o comando judicial restritivo se limitava ao plantio nesse Estado, não para a comercialização de frutos!), o que tornaria nenhuns os efeitos práticos do julgado coletivo.

A referida alteração aportada pela Lei 9.494 falha mais uma vez quanto à técnica, por fazer uma confusão entre os conceitos de limites da coisa julgada e de competência territorial⁴⁶,

⁴⁶ Segundo Alexandre Freitas Câmara (2016, p. 66), “competência são os limites dentro dos quais cada juízo pode, legitimamente, exercer a função jurisdicional. É, em outros termos, a legitimidade do órgão jurisdicional para atuar em um processo, devendo ser compreendida como sua específica aptidão para exercer função jurisdicional naquele

sendo o primeiro a imutabilidade da sentença, sob o enfoque subjetivo, às pessoas atingidas por essa imutabilidade; já a última, não possui relação alguma com imutabilidade da sentença, ainda mais porque no âmbito da ação civil pública verifica-se a competência territorial. Esta é inferida a partir do diálogo entre a LACP e o CDC, do qual se extrai a aplicação das regras de competência a partir do último diploma, em específico no seu art. 93⁴⁷, dispositivo aplicável não só aos interesses individuais homogêneos, como também a quaisquer interesses de natureza transindividual (MAZZILLI, 2019, p. 682).

A coisa julgada é, a rigor, imutável, contudo, ao tratar das ações civis públicas, das ações populares e das ações coletivas, há alguns temperamentos à essa regra. A imutabilidade se dará, no caso das referidas ações, apenas se forem julgadas procedentes, ocasião na qual as benesses aproveitaram toda a classe, grupo, ou categoria de lesados; se improcedente, no entanto, outra ação do tipo apenas poderá ser proposta, se a improcedência se deu em razão da falta de provas, não havendo de falar em extensão dos efeitos da coisa julgada aos lesados individuais em nenhuma hipótese, salvo se houverem atuado no processo coletivo como assistentes litisconsorciais do autor (MAZZILLI, 2019, p. 688-689).

Sendo assim, segundo o art. 104 da Lei 8.078/90, a ação coletiva não induz à litispendência ou coisa julgada em relação a ações individuais, com a exceção do caso dos interesses individuais homogêneos, se os lesados intervierem na ação. Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 689) assevera que pecou a lei por atecnia, uma vez que seria impossível de qualquer modo uma ação civil pública ou coletiva induzir à litispendência em relação a ações individuais, visto que o objeto das últimas nunca poderia ser o mesmo de uma ação voltada à tutela de interesses transindividuais. Outrossim, de acordo com o teórico, falha a lei ao apenas regular os efeitos da intervenção de lesados nas ações coletivas atinentes aos interesses individuais homogêneos, silenciando acerca dos interesses coletivos e dos interesses difusos.

Em que pese essa omissão legal, Mazzilli (2019, p. 689) defende que, no caso de ação coletiva relativa a interesses difusos, pode o indivíduo utilizar, em caso procedente, o resultado da sentença no seu processo individual⁴⁸; já quando tratar a ação sobre interesses coletivos, em caso de procedência, há o benefício a todos, mas em caso de improcedência prejudica apenas os que intervieram como assistentes litisconsorciais, do mesmo modo que ocorre com os

processo específico perante ele se tenha instaurado”. Já competência territorial, é, segundo o autor, critério de fixação da competência interna que permite determinar o lugar em que o processo deverá se desenvolver.

⁴⁷Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I- no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II- no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

⁴⁸ Uso *in utilibus*, conforme ensina Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 689).

interesses individuais homogêneos. Igualmente, é apontado pelo autor a omissão da lei acerca da intervenção do cidadão na ação civil pública, ou na ação coletiva, quando se tratar de objeto idêntico ao que poderia ser veiculado no bojo de uma ação popular.

João Batista de Almeida (2009, p. 212-213) entende que no caso de ação civil pública que tutele interesses coletivos, não se verifica o efeito *erga omnes*, não se estendendo a coisa julgada à toda a coletividade; não obstante sejam os efeitos da sentença *ultra partes*- não se limitando, desse modo, ao grupo, à categoria ou à classe. Assim, em sua visão, se procedente a ação- os membros da categoria ou grupo são beneficiados, pertencentes ou não a esse conjunto; se, contudo, improcedente por insuficiência de provas, poderá outro legitimado propô-la, com idêntico fundamento, mas lastreado em prova nova.

Feitas as considerações acerca da coisa julgada coletiva, cabe no subtópico seguinte examinar os institutos do litisconsórcio e da assistência.

3.2.5. Litisconsórcio e assistência em sede de ação civil pública

Com espeque no art. 113 do CPC e ao levar-se em consideração o fato de a legitimação no âmbito da ação civil pública ser concorrente e disjuntiva, o litisconsórcio no polo ativo é do tipo facultativo. Dessa forma, podem os colegitimados atuarem em conjunto ou de modo separado; no que tange à legitimação para agir, é simples e comum (MANCUSO, 2019, p. 301).

O litisconsórcio nessa esfera pode ser inicial ou ulterior. O primeiro é possível, tendo em vista a legitimação concorrente e disjuntiva para as ações civis públicas e coletivas, podendo, então, um colegitimado ajuizar a ação sozinho ou juntamente com outros colegitimados; o segundo, por outro lado, se dá quando a ação já fora proposta e um dos colegitimados nela ingressa ampliando ou alterando o objeto do processo; se, todavia, o pedido e a causa de pedir remanescerem os mesmos, não há de se falar em litisconsórcio, mas em assistência litisconsorcial (MAZZILLI, 2019, p. 425).

Admitido em lei, o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos propiciou uma atuação mais eficiente à cada uma das instituições, que antes eram apartadas. No bojo do processo, as omissões de um não prejudicarão o outro, visto que considerados distintos perante à parte adversa; entretanto, os atos benéficos favorecerão o outro, devendo a ação ser decidida de forma igual para os dois Órgãos Ministeriais. Todos devem ser intimados acerca da prática de atos processuais e cada um pode promover o andamento processual (MAZZILLI, p. 433-437).

Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 438) traz considerações a respeito da recepção do litisconsórcio ministerial por parte do Judiciário:

A atuação heterotópica do Ministério Público não deveria causar espécie, pois embora sua organização guarde algum paralelismo com a do Poder Judiciário, a correspondência não é nem pode ser integral, dada sua diversidade intrínseca. Assim, p. ex., a própria lei já se encarrega de admitir que o Ministério Público Federal possa comparecer à Justiça estadual para interpor recurso extraordinário nas representações de constitucionalidade. Nesse caso, eventual litisconsórcio do Ministério Público federal com o estadual será possível.

A jurisprudência divide-se sobre o litisconsórcio entre Ministérios Públicos diversos, ora admitindo-o, ora negando-o.

Noutro giro, o litisconsórcio passivo também é possível, ante a possibilidade de as associações e o Poder Público possuírem a prerrogativa de se habilitarem como litisconsortes, independente do polo da relação processual. No que tange aos portadores desses interesses- Ministério Público, entes políticos, Defensoria Pública e associações- eles frequentemente figuram no polo ativo da ação, justamente por deterem o mister de salvaguarda de interesses metaindividuais, não no banco dos infratores a tais interesses (MANCUSO, 2019, p. 307).

A assistência, por seu turno, é o ingresso de terceiro interveniente (assistente) com o fim de auxiliar uma das partes da relação processual a obter sentença favorável. Trata-se de típica intervenção de terceiro voluntária e característica, também de processo de conhecimento, não sendo admitida em processos executivos, ou em sede de cumprimento de sentença (CÂMARA, 2016, p. 105).

Conquanto a Lei 7.347/85 não consigne tal figura, mostra-se viável a assistência nas formas “simples/adesiva”, ou “litisconsorcial/qualificada”. Cabível essa forma de terceiro interveniente sempre que a sentença influencie na relação jurídica entre o assistente e o adversário do assistido, conforme prevê o CPC, em seu art. 124 (MANCUSO, 2019, p. 305).

Outro ponto relevante a ser abordado é o da tutela provisória em sede de ação civil pública, mecanismo, que por vezes, é crucial para que os interesses da coletividade sejam salvaguardados a tempo, conforme demonstrar-se-á no próximo subtópico.

3.2.6. A tutela provisória de interesses metaindividuais

A tutela cautelar é de uso corrente na esfera dos interesses transindividuais, no qual se sobressai a prevenção do dano, haja vista a impossibilidade ou ineficácia, em muitos casos, de se retornar ao estado anterior. A LACP, então, dispõe em dois momentos a respeito das cautelares- nos arts. 4º e 5º- e prevê a concessão de liminares no art. 12, §1º, tudo isso com vistas à garantia de tutela específica da obrigação- multa diária, astreintes, medidas de apoio (MANCUSO, 2019, p. 273).

Ação cautelar e liminar⁴⁹, conquanto possam ter o mesmo fito, não se confundem, uma vez que pode a última ser requisitada e deferida no bojo da própria ação civil pública, não sendo necessário que o seu processamento se dê em autos apartados, o que resulta, muitas vezes, no fato de ser tal instrumento mais rápido e, por conseguinte, mais eficaz; enquanto isso, a primeira, pendente a ação principal ou anterior a ela, deve o seu processamento se dar em autos separados (MACHADO, 1986, p. 35).

A respeito da tutela judicial preventiva, ensina Rodolfo Mancuso (2019, p. 273):

Compreende-se uma tal ênfase dada à tutela judicial preventiva, no campo dos interesses metaindividuais, em geral, e, em especial, em matéria ambiental, tendo em vista os postulados da prevenção, ou da precaução, que são basilares nessa matéria. Assim, dispõe o Princípio n. 15 estabelecido na Conferência da Terra, no Rio de Janeiro (dita ECO 92): “Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente”. Igualmente, dispõe o Princípio n. 12 da Carta da Terra (1997): “Importar-se com a Terra, protegendo e restaurando a diversidade, a integridade e a beleza dos ecossistemas do planeta. Onde há risco de dano irreversível ou sério ao meio ambiente, deve ser tomada uma ação de precaução para prevenir prejuízos”.

Aduz, ainda, o autor (MANCUSO, 2019, p. 274) que a prevenção assume papel de relevo ante relações de consumo, ante o direito básico que assiste os consumidores, qual seja – “a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos”, constante no art, 6º, I, do CDC; outrossim, assevera que a seara urbanística é outro campo no qual a tutela preventiva é de suma importância, a fim de que populações de determinadas áreas não sofram efeitos nefastos de empreendimentos ou atividades realizadas em sua circunvizinhança, com respeito ao Estatuto da Cidade.

Feitas as considerações acerca da tutela provisória em sede de ação civil pública, cumpre traçar um comparativo entre a citada ação e as ações de natureza semelhante, por serem igualmente de cunho coletivo.

3.2.7. Cotejo entre a ação civil pública e ações congêneres

A ação popular, o mandado de segurança coletivo e a ação civil pública são instrumentos que se localizam no gênero das ações coletivas *lato sensu*, por estarem aptas à proteção do meio ambiente e de valores culturais, no caso da primeira e da última; e a defender

⁴⁹ De acordo com Paulo Leme Machado (1986, p. 35), o emprego dessa denominação já se dera anteriormente na Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular), na Lei 1.533 (Antiga Lei do Mandado de Segurança) e no Código de Processo Civil de 1973, em seu art. 937, que trata de ponto relativo à ação de nunciação de obra nova.

interesses de classes, no caso das duas últimas. Não obstante a existência de pontos convergentes entre as referidas ações, não há de se confundi-las (MAZZILLI, 2019, p. 201).

Ao comparar a ação popular com a ação civil pública, nota-se, de pronto, que possui a última um amplo rol de legitimados ativos à sua propositura- Ministério Público, Defensoria Pública, entes públicos, associações civis- ao passo que a primeira possui como legitimado ativo apenas o cidadão. No que tange ao objeto, a primeira possui um espectro mais limitado que a segunda; por via de consequência, o pedido da ação popular é mais restrito que o da ação civil pública, vez que no caso da primeira se limita à anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade, ao meio ambiente ou ao patrimônio cultural. A legitimação passiva da ação civil pública, por sua vez, é mais ampla do que a da ação popular, pois nesta são apenas as pessoas públicas ou privadas, ou ainda autoridades que tenham autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, enquanto que nas primeiras, qualquer pessoa pode ser legitimado passivo; já no que concerne à coisa julgada, no caso da ação civil pública a imutabilidade da decisão fica condicionada à maior ou menor abrangência do grupo lesado, o que não ocorre no âmbito da ação popular (MAZZILLI, 2019, p. 201-202).

Mostra-se, então, sem utilidade a discussão se pode o Ministério Público ajuizar ação civil pública em substituição à ação popular. Ora, se pode o *Parquet*, com o fim de pleitear que seja recomposto o patrimônio público e anulado ato administrativo, se valer da ação civil pública, baseado na Carta Magna, em seu art. 129, III e na LACP, não se trata de substituição de uma ação por outra, visto que não possui a instituição legitimidade para propor a ação popular; nesta, atua o referido órgão como fiscal da lei e somente em casos excepcionais⁵⁰ é que a assume como autor (ALMEIDA, 2009, p. 42).

No confronto do mandado de segurança coletivo com a ação civil pública verifica-se que a legitimação ativa do primeiro abarca a organização sindical, entidade de classe legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, na defesa dos interesses de seus membros ou associados e o partido político; enquanto que, os colegitimados à ação civil pública são vários, conforme acima exposto. A legitimação passiva do primeiro é a autoridade coatora, enquanto que no caso da segunda, pode ser qualquer pessoa. Sobre o objeto, a primeira exige a existência de direito líquido e certo, já o objeto da segunda é vastíssimo; em decorrência disso o pedido formulado na ação civil pública pode ser muito mais amplo que o do mandado de

⁵⁰ A esse respeito, prescreve o art. 9º da Lei 4.717: “Se o autor desistir da ação ou der motiva à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação”.

segurança coletivo; todavia, o sistema de concessão e cassação de liminares é praticamente o mesmo em ambos os instrumentos (MAZZILLI, 2019, p. 202-203).

Sobre a legitimação passiva, em se tratando de ação civil pública, preleciona Hugo Mazzilli (2019, p. 445, p. 454) que qualquer pessoa física ou jurídica pode, teoricamente, figurar no polo passivo de uma ação civil pública, com a ressalva dos legitimados ativos à propositura dessa ação que, em regra, não podem representar no polo passivo o grupo de lesados, a categoria, a classe. Isso porque, o instituto da substituição processual se dá de forma estrita e a lei apenas conferiu a esses legitimados figurarem no polo ativo da relação processual; resta, então, explicado o porquê da impossibilidade de reconvenção nesse tipo de demanda, visto que não se admite o ajuizamento de ação contra hipotéticos substitutos processuais não autorizados por lei para constarem em tal posição.

Ainda sobre as distinções entre a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo, no que tange à competência, no caso da primeira é em razão do local do dano, portanto, funcional; ao passo que no segundo, a competência é definida em razão da função exercida pela autoridade impetrada; a coisa julgada na primeira se condiciona à menor ou maior abrangência do grupo lesada, já na última, a sentença sempre fará coisa julgada apenas para os membros do grupo ou categoria, a pessoa individualmente considerada para ser beneficiada deverá desistir da ação individual. Sob o enfoque recursal, no caso da ação civil pública não há, em regra, reexame necessário, mas pode o magistrado conferir efeito suspensivo a qualquer recurso; já no mandado de segurança há reexame necessário, a apelação não impede a execução da sentença prolatada e detém a autoridade coatora o direito de recorrer (MAZZILLI, 2019, p. 204).

Em que pese as semelhanças com outras ações, a ação civil pública se diferencia das demais por abarcar um rol relativamente amplo de legitimados e por trazer inovações, dentre elas a criação do Fundo dos Direitos Difusos, enquanto reserva voltada às indenizações aos danos perpetrados contra os direitos transindividuais.

3.2.8. O Fundo dos Direitos Difusos

O fundo para o qual devem ser revertidas as condenações em dinheiro e a indenização pelos danos causados é previsto no art. 13⁵¹, da Lei 7.347/85. Posteriormente, a lei o nomeou

⁵¹ Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

como Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), o qual possui os fins elencados no art. 1º, §1º da Lei 9.008/95:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD).

§ 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

É conhecido também como *fluid recovery*⁵² pela doutrina brasileira, justamente à luz da concepção de que deve o fundo ser manejado de forma maleável, visto que nem sempre é possível a reparação do mesmo bem lesado, ou isso pode nem ser necessário. Deve-se, no entanto, ater-se à necessidade de ser o produto da indenização utilizado em proveito dos interesses lesados, ou de interesses compatíveis ao que ensejou a condenação judicial. Isso porque, não é o dano que é fluido, mas a sua forma de reparação que é flexível, devendo, pois, haver o gasto dos recursos com propósitos compatíveis com a lesão (MAZZILLI, 2019, p. 641-642).

Inicialmente, o citado fundo teria como fonte de receita as condenações em dinheiro no bojo das ações civis públicas regulamentadas pela Lei 7.347/85, entretanto, com o passar do tempo, as suas fontes de custeio se alargaram, com a inclusão do valor das multas cominatórias, fixadas à luz da sistemática estabelecida pela LACP. Devendo tais penalidades decorrerem de vilipêndio aos interesses transindividuais (MAZZILLI, 2019, p. 643-644).

O Decreto nº 1.306/94, por sua vez, elenca a fonte de receita do fundo em comento:

Art. 2º Constitue recursos do FDD, o produto da arrecadação:

I - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985;

II - das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais;

III - dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto de indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

IV - das condenações judiciais de que trata o parágrafo 2º, do art. 2º, da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989;

V - das multas referidas no art. 84, da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

VI - dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

VII - de outras receitas que vierem a ser destinada ao Fundo;

VIII - de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

⁵² Hugo Nigro Mazzilli (2019, p.641-642) a esse respeito, referencia Carlos Alberto de Salles, o qual aduz que a alusão à *fluid recovery* das *class actions* do Direito estadunidense. Esta, no entanto, é sensivelmente distinta do fundo brasileiro, uma vez que o valor produto da indenização é distribuído por meio do sistema de mercado “pela forma de redução de preços, ou é usado para patrocinar um projeto que beneficiará adequadamente os membros da classe”.

Interessante salientar que não há vedação legal para a criação de outros fundos de defesa de interesses difusos- a nível federal, estadual, ou municipal- contanto que a fonte de receita seja distinta da do FDD. A Lei 6.536/89 do Estado de São Paulo, por exemplo, instituiu o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado de São Paulo (MACEDO, 2002, p. 804-805).

Conquanto a Lei 7.347/85 fale apenas em “restituição dos bens lesados⁵³”, não convém realizar uma interpretação literal desse dispositivo, uma vez sendo o dano reparável, deve-se objetivar pela reversão direta em sua reparação, mormente por meio da cominação da obrigação de reparar o dano, não na reversão do valor ao fundo; esta última situação deve se dar apenas em se tratando de dano irreparável, sob pena de comprometer a tutela efetiva dos interesses difusos e coletivos (MACEDO, 2002, p. 806).

A tutela preventiva, então, é reconhecida pelo seu aspecto alvissareiro, visto que é mais eficaz e adequada que apenas a reparação do dano. Atento a essa circunstância, o legislador, quando da elaboração da Lei 9.008/95- que estabelece disposições acerca do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos em comento- previu funções pedagógicas a serem perseguidas pelo Fundo, consignadas nos arts. 1º, §3º e 3º, III da referida lei⁵⁴ (MACEDO, 2002, p. 807).

Nesse sentido, de maneira geral, a ação civil pública desempenha interessante papel de cunho educativo. Isso porque, ao se pleitear por meio da referida ação a condenação de entidades ou pessoas que transgrediram a lei e/ou o cumprimento dos deveres públicos e democráticos salvaguardados pela Constituição, está-se a ensinar o agente público, o cidadão, as associações, as empresas, os sindicatos, entre outros, a procederem em consonância com os ditames da Carta Maior; em igual observância à legislação e em respeito à coexistência dos interesses difusos, coletivos e individuais (BURLE, 2002, p. 404).

Muito além de envolver apenas as partes da relação processual estabelecidas no âmbito da ação, os efeitos do seu ajuizamento reverberam no seio social, levando, pois, a um processo

⁵³ Disposição contida no já mencionado art. 13 da LACP.

⁵⁴ Art. 1º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD).

§ 3º Os recursos arrecadados pelo FDD serão aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º deste artigo.

Art. 3º Compete ao CFDD:

[...]

II - examinar e aprovar projetos de restituição de bens lesados, inclusive os de caráter científico e de pesquisa;

de consciência democrática estendido à sociedade como um todo. Assim, ao defender o cumprimento das regras e princípios da Constituição, o respeito às leis e aos interesses difusos, a ação civil pública acaba por exprimir os anseios e premências da coletividade. Trata-se de processo que evidencia a necessidade de educar as pessoas físicas e jurídicas acerca da relevância de serem realizados os interesses coletivos em sentido lato, além de alertar os agentes públicos a respeito da essencialidade em torno do reto desempenho da função político-administrativa (BURLE, 2002, p. 404-405).

A ação civil pública foi, em suma, um instituto promissor e valoroso à época de sua criação, máxime ao se considerar a quase ausência de proteção legal dos interesses transindividuais no âmbito nacional antes da LACP; mais adiante, contudo, com a promessa de ser mais desembaraçado, surgiu um instrumento, de natureza extrajudicial, igualmente voltado à tutela desses interesses, o compromisso de ajustamento de conduta.

3.3. O termo de ajustamento de conduta: via extrajudicial de proteção dos interesses metaindividuais

3.3.1. Antecedentes à formação do instituto

O contexto de redemocratização das instituições e de adequação do ordenamento jurídico brasileiro à nova ordem instituída com a promulgação da Carta Política de 1988 foi o pano de fundo para o surgimento do termo de ajustamento de conduta. Este, foi inserido na LACP por meio de acréscimo conferido pelo Código de Defesa do Consumidor, em 1990, que para além de disciplinar as relações consumeristas, possuiu o fito de ampliar a proteção a demais interesses transindividuais no âmbito de uma sociedade de massas, como já era a brasileira, naquele momento. Tal salvaguarda se deu, então, com a criação de um instrumento de proteção extrajudicial voltado à defesa dos referidos interesses de massas (RODRIGUES, 2006, p. 100-102).

A Lei 7.244/84 (Lei do Juizado Especial de Pequenas Causas) é apontada por alguns doutrinadores, aí incluído Nelson Nery Júnior, como uma predecessora à criação do instituto em análise, uma vez que em seu art. 55⁵⁵ possibilitava ao Ministério Público fiscalizar a celebração de um acordo entre as partes, do qual seria gerado um título executivo extrajudicial;

⁵⁵ Art. 55 - O acordo extrajudicial, de qualquer natureza ou valor, poderá ser homologado, no juízo competente, independentemente de termo, valendo a sentença como título executivo judicial.
Parágrafo único - Valerá como título executivo extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público.

conferindo ao acordo, portanto, eficácia de título executivo, desde que fosse o instrumento pactuado entre partes capazes e versasse sobre direitos disponíveis. Em que pese, a possível inspiração a partir dessa lei, o título aí formado veiculava direitos subjetivos, de forma distinta do que ocorre no campo do compromisso de ajustamento de conduta (RODRIGUES, 2006, p. 102-103).

A prática administrativa na esfera ambiental voltada para a celebração de acordos, com o fim de transformar penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas tendentes à proteção ambiental, contida no art. 8º, IV, da Lei 6.938/81, pode ser considerada um outro influxo ao instituto. Outrossim, a atuação do Ministério Público, mormente com o manejo do inquérito civil, já criado em 1985, pela Lei 7.347/85, revelou a possibilidade de solução de conflitos com a sua mera instauração, sem a necessidade de acionar o Poder Judiciário, sendo tal instrumento, também, um antecessor ao TAC (RODRIGUES, 2006, p. 104-105).

Ao se tratar das ações coletivas, a conciliação como forma extrajudicial de pacificação de conflitos foi igualmente relevante para que se propiciasse o surgimento do instituto; assim também o foi a negociação judicial desses direitos, haja vista a possibilidade de, por meio desse último mecanismo, haver o acordo envolvendo direitos que são indisponíveis por natureza, mesmo que dependente do exame do Judiciário (RODRIGUES, 2006, p. 105).

Todos os influxos acima referidos, aliados à atuação do Ministério Público na pacificação de contendas transindividuais, dispensando o acionamento do Judiciário, com a devida salvaguarda desses direitos verificada nos inquéritos civis, resultou no despontar do termo de ajustamento de conduta. Este, é previsto no art. 5º, §6º⁵⁶ da Lei 7.347/85, dispositivo acrescentado com o advento do CDC (RODRIGUES, 2006, p. 105).

Resta demonstrado, pois, o quão premente era a criação de mais um instrumento apto a tutelar os interesses metaindividuais, tendo em vista a premência de se aprimorar a sua tutela civil, não apenas a sua proteção administrativa; o uso da LACP, por sua vez, também contribuiu para o surgimento do ajuste de conduta, pois percebeu-se, diante de sua aplicação, a necessidade não só de ampliação das áreas a serem por ela albergadas, como também de uma nova maneira de pacificar os litígios envolvendo os interesses supracitados (RODRIGUES, 2006, p. 104-105).

⁵⁶ Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

[...]

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990).

Nascido com o ideal de servir como alternativa à ação civil pública, o TAC, com o diferencial de ser extrajudicial, possuiria, por certo, amplo rol do que poderia vir a ser objeto de sua formalização.

3.3.2. Objeto e características do TAC

Daniel Fink (2002, p. 118) ao ponderar acerca do TAC ambiental assevera que o Código Civil, em seu art. 1.035, estabelece que apenas os direitos patrimoniais podem ser objeto de transação; no entanto, apesar de ser o meio ambiente interesse público e difuso, é possível realizar transações acerca desse interesse; tais transações devem, contudo, versar sobre a maneira de adotar medidas voltadas à sua recuperação, ou sobre regras de conduta a serem respeitadas pelo interessado, não podendo a transação, desse modo, tratar do próprio meio ambiente, visto que sobre ele é impossível transigir. Isso se aplica, em tese, aos demais interesses transindividuais.

Traço marcante dos interesses difusos, dos coletivos e dos individuais com objeto de defesa coletiva é a sua indisponibilidade, daí reconhece-los, *a priori*, como insuscetíveis de qualquer tipo de transação, seja ela judicial ou extrajudicial. Notou-se com o decorrer do tempo, todavia, que poder-se-ia atingir os fins almejados sem o ajuizamento de ação civil pública; isso se mostrava possível por meio da aquiescência do causador do dano no sentido de cessa-lo, ou de se ajustar aos ditames da lei (VIEIRA, 2002, p. 267-268).

Destarte, no âmbito do termo de ajustamento de conduta, pelo fato de este envolver interesses não patrimoniais e não privados, há minúcias a serem observadas. De plano, deve a transação adaptar-se aos princípios atinentes ao interesse público; ademais, possui o referido instrumento eficácia extrajudicial, assim, havendo necessidade de acionamento judicial, este apenas será cabível no processo de execução, não havendo de se falar em processo de conhecimento (FINK, 2002, p. 119-120).

Passou-se a aceitar, na prática, a possibilidade de transação, mesmo que de maneira informal, haja vista a inexistência de lei tratando do tema naquele período. Coube, então, ao CDC (Lei 8.078/90) introduzir dispositivo na Lei 7.347/85 que permite aos órgãos públicos a tomada de compromisso dos interessados, para que eles amoldem sua conduta às determinações legais⁵⁷; tal dispositivo realizou, desse modo, a valorização do próprio interesse tutelado em detrimento da forma (VIEIRA, 2002, p. 268).

⁵⁷ Trata-se do art. 113 do CDC, o qual introduziu o §6º ao art. 5º, o qual contém a previsão do compromisso de ajustamento de conduta.

Nesse diapasão, a legislação trouxe certa flexibilidade à indisponibilidade de interesses públicos e transindividuais, a exemplo do que fez o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, ao criar os compromissos de ajustamento de conduta; estes, por sua vez, são compromissos tomados do causador do dano pelos órgãos públicos legitimados, a fim de que ajustem a sua conduta às previsões legais, assegurando a esses termos a qualidade de título executivo extrajudicial- (MAZZILLI, 2019, p. 501).

O termo de ajustamento de conduta (TAC) ou o compromisso de ajustamento de conduta é o instituto celebrado pelo Ministério Público ou pelos demais entes públicos e a outra parte. Versando acerca de direitos transindividuais, a legitimidade para firmar tal acordo não coincide com a titularidade de tais direitos, tratando-se de uma composição extrajudicial distinta das demais, notadamente das que tratam de direitos individuais, os quais são, em regra, realizadas por partes capazes e que orbitam em torno de direitos disponíveis (RODRIGUES, 2006, p. 111-112).

Enquanto título executivo extrajudicial tomado por órgão público legitimado, por meio do qual o causador do dano se compromete a adequar sua conduta às determinações da lei, o compromisso de ajustamento de conduta não se caracteriza como um contrato. Isso porque, o tomador (órgão público) desse acordo não é titular do direito transindividual nele veiculado. É, na realidade, um ato administrativo negocial, no qual o órgão público tomador a nada se compromete, mas apenas o causador do dano o faz. A única coisa a que o primeiro se obriga implicitamente é a não ajuizar ação de conhecimento para pleitear o que já consta no título. Este, por sua vez, é gerado em favor do grupo lesado, e não do órgão público tomador, tendo em vista o fato de não ser ele o seu titular; justamente por esse motivo, devem tais compromissos primarem pela chamada garantia mínima em favor do grupo lesado (MAZZILLI, 2019, p. 511-513).

Pode ser definido sinteticamente como o pacto no qual o responsável pelo dano reconhece a ocorrência, ou a iminência de um dano, como resultado de ação ou omissão causadora de transgressão a um direito transindividual. Dessa forma, no ajuste, o compromitente se obriga a evitar ou reparar a referida lesão; essa assunção do cumprimento de obrigações tem o escopo de evitar a responsabilidade civil, e não a administrativa (RODRIGUES, 2006, p. 112-113).

Não é escopo do compromisso de ajustamento de conduta substituir a tutela jurisdicional; na verdade, tal instrumento visa complementá-la em determinados casos, nos quais uma solução negociada parece a mais adequada. Assim, a origem do TAC remonta ao momento da terceira onda de acesso à justiça, cenário esse marcado pela busca da proteção de

direitos transindividuais; trata-se de nova maneira de propiciar o acesso à justiça, ao realizar uma tutela mais efetiva dos direitos acima referidos (RODRIGUES, 2006, p. 122-123).

Na verdade, o TAC representa um mecanismo extrajudicial que segue a tendência moderna de evitar a lide processual, a fim de reduzir o número de processos judiciais. Visa o citado instrumento proteger as relações atinentes aos direitos difusos e coletivos, por meio de um ajustamento de conduta entre as partes; acarretando, portanto, em conciliação, sem a necessidade de proposição da ação civil pública, cujo ajuizamento pode colocar em risco a proteção dos próprios direitos perseguidos, dado o assoberbamento de processos ao qual encontra-se acometido o Judiciário (CERUTTI; ALCARÁ, 2018, p. 239-241).

Além de propulsionar o desafogamento do Judiciário e, por conseguinte, favorecer um melhor desempenho da atividade jurisdicional, repercutindo em outras matérias e numa celeridade maior na pacificação das lides levadas à apreciação desse Poder, o termo de ajustamento de conduta pode, também, contribuir para a redução dos custos; isso porque, o funcionamento da máquina judiciária incide em despesas, as quais são mais vultosas à medida que se assomam demandas, máxime contendas como as transindividuais que exigem celeridade em sua proteção. Destarte, o TAC, ao figurar como modo de salvaguarda desses interesses fora do Judiciário e não implicar nos gastos a este último correlatos, podem, sob esse prisma, proporcionar um impacto de relevo na ordem social (CERUTTI; ALCARÁ, 2018, p. 241-242).

Nesse sentido, preleciona Rodolfo Mancuso (2019, p. 328):

No âmbito da ação civil pública, deve sempre prevalecer o interesse na efetiva tutela dos valores maiores da sociedade civil, a que esse instrumento processual está vocacionado, de sorte que, se o objetivo colimado- proteção ou reparação ao interesse metaindividual ameaçado ou lesado- puder ser alcançado pela via consensual, com economia de tempo e de custos, não há motivo plausível para se negar legitimidade aos meios auto ou heterocompositivos fora e além da chamada solução adjudicada estatal, ou seja, a decisão judicial de mérito. Nem outra coisa se colhe das diretrizes da Política Judiciária Nacional, estampadas nos consideranda da Res. CNJ 125/2010 (DJe de 01.12.2010), republicada no DJe de 01.03.2011): “(...) cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação”).

Daniel Roberto Fink (2002, p. 121-122) ao tecer considerações em relação ao TAC na seara do direito ambiental, defende que deve o instrumento articular as condições de modo, tempo e lugar do cumprimento da obrigação com vistas a recuperar de maneira integral o meio ambiente. Os fins almejados pelo TAC, por sua vez, devem ser os mesmos que seriam os atingidos via ação civil pública; para tal, deve-se primeiro colimar a obrigação de não fazer,

tendente a suspender a atividade nociva à integridade ambiental; em seguida a obrigação de recuperar o meio ambiente já degradado; por último, em caso de dano que impossibilite a recuperação total ou parcial, será cabível a condenação em dinheiro. Trata-se da ordem contrária da estabelecida no art. 3º da Lei 7.347/85. É a primeira, contudo, a mais adequada no sentido de preservação ambiental.

O firmamento desses compromissos deve ser pautado numa gama mínima de regras voltadas a fomentar uma prática de realização de ajustes, com a conformação de determinadas balizas, a fim de que seja possível o controle administrativo dessa atuação; ao mesmo tempo, em respeito ao princípio democrático e aos ideais de transparência, faz-se mister que haja a devida publicidade de tais celebrações, para que se propicie um efetivo controle social acerca da garantia do acesso à justiça; assegurando, igualmente, uma maior eficácia do cumprimento acerca do que foi pactuado no ajuste (RODRIGUES, 2006, p. 136-139).

Um dos princípios que devem nortear o manejo do TAC é o da tutela preventiva dos direitos, o qual implica na necessidade de se primar, sempre que possível, por evitar a ocorrência dos danos; tal princípio é aplicável ao referido mecanismo, visto que a defesa dos interesses transindividuais se lastreia no fundamento da solidariedade social, o que requer a responsabilidade em assumir uma dada conduta ou evitar de fazê-la, mesmo que não seja hipótese de reparar danos, mas sim de evitar a sua ocorrência. A adoção desse princípio no âmbito dos ajustes de conduta propicia, por exemplo, a possibilidade do controle prévio e abstrato das cláusulas existentes num contrato de adesão, uma vez que não se deve pensar que apenas após já estejam as cláusulas causando danos aos consumidores que possa o TAC ser celebrado (RODRIGUES, 2006, p. 125-129).

São exemplos aclaradores da adoção do princípio da tutela preventiva os apresentados por Geisa de Assis Rodrigues (2006, p. 126):

Em nossa atividade profissional vivemos várias situações em que a única alternativa de tutela do direito transindividual teria sido a prevenção, *v.g.*, quando um ecossistema foi inundado por uma barragem feita sem estudo de impacto ambiental; quando um monumento histórico teve suas importantes características irremediavelmente alteradas; quando pessoas faleceram porque foi inobservada a lista única de transplante; quando pessoas foram contaminadas pelo vírus HIV por falha no processo de distribuição de bolsas de sangue.

Convém, igualmente, seja o TAC marcado pela informalidade, uma vez que diferente do que ocorre na seara judicial, na negociação não há um rito padronizado, o que permite que a sua condução leve mais em consideração as peculiaridades do caso concreto, o que tende a assegurar uma defesa mais efetiva dos direitos transindividuais. Outrossim, desempenha o ajuste uma função simbólica, visto que o comprometente reconhece ter violado direitos da

coletividade e deseja ajustá-los, daí não se mostrar de bom tom por parte do tomador do referido compromisso a adoção de uma postura repressiva, objetivando, em última análise, a interrupção da conduta lesiva ao direito transindividual, que é o ponto central do firmamento do ajuste (RODRIGUES, 2006, p. 133-134).

Outro ponto de suma importância a ser observado no manejo do instrumento em comento é o respeito à publicidade; esta, a seu turno, é essencial, tanto na tutela judicial, quanto na tutela extrajudicial dos direitos transindividuais, tendo em vista a garantia de controle de seus termos pela sociedade. Igualmente dotada de relevo em termos assecuratórios do princípio democrático é a participação social; esta, conquanto não disciplinada na lei, pode colaborar no desenvolvimento e no firmamento do ajuste, proporcionando, pois, um amplo controle social sobre a decisão do órgão; permitindo que grupos e demais interessados integrem o processo de feitura do instrumento. Podem esses grupos e interessados, também, participar da realização de audiência pública, a qual pode ser convocada para saber a opinião da comunidade acerca da proposta de negociação (RODRIGUES, 2006, p. 139-140).

Ante o valoroso papel desempenhado pelo compromisso de ajustamento de conduta na defesa dos interesses transindividuais, Geisa de Assis Rodrigues (2006, p. 136) estabelece relação entre o TAC e a democracia, pois o instituto ao também objetivar a proteção dos direitos transindividuais, contribui para o alargamento da defesa desses interesses; consiste, pois, num mecanismo que vai ao encontro dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e retira a sua legitimidade da própria ordem constitucional vigente.

Com efeito, em razão da celeridade, da consensualidade e de uma maior simplicidade obtida por meio da celebração de um termo de ajustamento de conduta, este muitas vezes pode se mostrar mais adequado para a defesa de um interesse transindividual- como o meio ambiente, por exemplo; diferentemente, pois, do que pode ocorrer numa ação civil pública, haja vista a sabida morosidade que acomete o Poder Judiciário. A natureza do primeiro instituto, no entanto, é ponto de divergência entre os doutrinadores, conforme examinar-se-á nas linhas que se seguem.

3.3.3. A natureza jurídica do TAC: ponto controverso

Não há de se confundir o termo de ajustamento de conduta com os compromissos administrativos, uma vez que estes últimos costumam tratar acerca da maneira de se cumprir medidas de âmbito administrativo. Dizem respeito, sobretudo, à uma possibilidade de atuação conjunta do particular com o Estado, não detém força executiva, se limitam à responsabilidade na esfera administrativa e o seu espectro é restrito, vez que se volta a proteger apenas o meio

ambiente; ao passo que os primeiros são dotados de eficácia executiva e abrangem um campo muito mais amplo (RODRIGUES, 2006, p. 113).

Ante a independência entre a responsabilidade administrativa e a civil, Geisa de Assis Rodrigues (2006, p. 113) expõe uma situação elucidativa e demonstra a incidência do TAC sobre a última:

[...] Por exemplo, se uma empresa causa um derramamento de óleo incorre na sanção administrativa que pode consistir em advertência, multa simples, multa diária, embargo de atividade, suspensão total das atividades e outras previstas no artigo 72 da Lei 9.605/98, bem como na sanção civil consistente na reparação integral do ecossistema atingido pela conduta da empresa. O ajustamento de conduta versa sobre essa segunda esfera de responsabilidade. Ademais, sua eficácia executiva o distingue dos compromissos administrativos.

O termo de ajustamento de conduta também é instituto diverso dos atos administrativos multilaterais; estes, podem se dividir em convênio e consórcio. São tipos de acordos que preveem a união de esforços voltados para o alcance de certos fins públicos, propiciando atingir uma meta administrativa, mas que podem versar ou não acerca de interesses transindividuais. Também, não são dotados de eficácia executiva, diferentemente do ajustamento de conduta que possui eficácia executiva, e sempre trata de interesses transindividuais (RODRIGUES, 2006, p. 114).

Não se confunde o TAC, tampouco, com as chamadas convenções coletivas; estas, conquanto tratem de direitos coletivos, possuem por objeto o conteúdo das convenções, das quais os representantes dos grupos sempre participam; seus participantes, por sua vez, são grupos privados representados por associações ou sindicatos, de forma distinta do que ocorre com o ajustamento de conduta, visto que apenas os órgãos públicos possuem legitimidade para celebra-los. Outro ponto crucial é que as convenções coletivas não possuem força executiva, e o TAC, sim (RODRIGUES, 2006, p.115).

Tampouco pode o compromisso de ajustamento de conduta ser considerado uma espécie de transação. Isso porque, ainda que se verifique no primeiro consensualidade e bilateralidade, apenas o causador do dano se obriga, apenas ele se compromete, por via de consequência, somente ele é compromitente, haja vista o fato de se obrigar a amoldar sua conduta às previsões legais; existindo apenas obrigação material para o causador do dano, enquanto que o órgão público que toma o compromisso, a nada se compromete. (MAZZILLI, 2019, p. 511).

Pensamento divergente é o de Daniel Roberto Fink (2002, p. 119), uma vez que para ele, o termo de ajustamento de conduta possui natureza jurídica de transação, de cunho contratual e eficácia de título executivo extrajudicial. Argumenta o autor que, enquanto típica

transação do direito civil, deve seguir os parâmetros da transação previstas no Código Civil- como o sistema de nulidades, o efeito da coisa julgada entre as partes, a sua interpretação restritiva, constantes nos arts. 1.026, 1.027 e 1.030, do CCB, respectivamente, dentre outros elementos relativos à transação.

Ainda segundo o autor (FINK, 2002, p. 119), essa transação sob a perspectiva do direito ambiental conclui um verdadeiro contrato, implicando o respeito a todos os princípios e regras a este aplicáveis, a saber- solenidade, capacidade das partes, objeto lícito, como condições gerais de validade dos contratos; bilateralidade; cláusulas penais, entre outros. Devendo-se ater apenas à ressalva de que no caso do TAC ambiental, o seu objeto contratual é a recuperação do meio ambiente, que é interesse público indisponível, o que demanda a necessidade de adaptação dos princípios de direito privado à proteção do interesse público.

Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 511-512) assevera não ser o TAC uma transação, pois se o fosse, seria contrato, o que incidiria no poder de dispor atinente aos contraentes; não é contrato, pois nele não se veiculam direitos patrimoniais de cunho privado; ademais o legitimado a tomar o compromisso não é titular do direito transindividual tutelado, não podendo assim realizar concessões no tocante ao conteúdo da lide. Outrossim, não se pode argumentar que seria contrato pois o órgão público assume obrigações- como a não proposição da ação coletiva ou a de fiscalizar o cumprimento do compromisso- uma vez que a primeira é apenas decorrência da falta de interesse processual, tendo em vista a já existência de título, enquanto que a última é oriunda do poder de polícia da Administração, tratando-se, inclusive, de dever à ela correlato, independentemente de sua previsão no ajuste.

Arremata, então, o teórico com as seguintes considerações (MAZZILLI, 2019, p. 512):

Seria o compromisso de ajustamento de conduta um ato administrativo puramente declaratório, por meio do qual o órgão público que o toma apenas reconhece a obrigação assumida pelo causador do dano, tomando-a por termo? Ora, é mais do que isso o que faz o órgão público: há todo um processo de negociação, ao discutir com o causador do dano as medidas que este deve tomar; somente se o tomador do compromisso aceitar como suficientes elas assumirão caráter de efetividade. **Assim, é o compromisso de ajustamento de conduta um ato administrativo negocial, por meio do qual só o causador do dano se compromete; o órgão público que o toma, a nada se compromete, exceto, implicitamente, a não propor ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título** (grifo nosso). Mas mesmo isto não é verdadeira concessão, porque, ainda que o órgão público a nada quisesse obrigar-se, e assim propusesse a ação de conhecimento, vê-la-ia trancada por carência, pois lhe faltaria interesse processual em formular um pedido de conhecimento, se já tem o título executivo.

Há, ainda, o entendimento de que o ajuste de conduta é, essencialmente, um negócio jurídico. A essa corrente se filia Geisa de Assis Rodrigues (2006, p. 151), que argumenta que

independente da escola de negócio jurídica adotada⁵⁸- estruturalista, voluntarista, objetiva- para classificar um ato enquanto negócio jurídico, possui o TAC a natureza de negócio jurídico, haja vista a manifestação de vontade enquanto elemento necessário do referido instrumento. Aduz ainda que se faz necessária essa manifestação de vontade- tanto do obrigado, quanto do órgão público- para que seja firmado; assim como a existência de uma certa margem para se exercer essa declaração de vontade e determinar a forma de ajuste à conduta exigida por lei.

Rodolfo Mancuso (2019, p. 334) sem se posicionar de forma contundente acerca da natureza do TAC, afirma ser este uma solução negociada possível de ser atingida no bojo de uma ação civil pública, na qual resta preservado o núcleo essencial do interesse judicializado, ocorrendo, no entanto, uma flexibilização em pontos tangenciais; a exemplo da fixação de um cronograma razoável para remoção de mensagem publicitária enganosa, ou para recuperação de local degradado, ou ainda para limpeza de monumento. Nesse sentido, o art. 84, §2º do Ato Normativo 484- CPJ de 2016, do Colégio de Procuradores de Justiça do MP de São Paulo é apontado como dispositivo compatível com o seu entendimento, o qual prevê: “É vedada a dispensa, total ou parcial, das obrigações reclamadas para a efetiva satisfação do interesse lesado, devendo a convenção com o responsável restringir-se às condições de cumprimento das obrigações”.

Os interesses transindividuais, segundo Hugo Nigro Mazzilli (2019, p. 518-519), não podem, em regra, ser objeto de transação, contudo, há casos em que a lei permite essa situação ou não a proíbe; assim, nessas ocasiões, a jurisprudência tem admitido a transação judicial para pôr fim a ações civis públicas. Caso essas transações se concretizem na própria ação judicial, o juiz deve, a rigor, se atentar para que esses acordos não envolvam disponibilidade do conteúdo material do litígio; ocorre que, ante a permissão legal para que haja extrajudicialmente firmamento de compromisso de ajustamento de conduta, a fim de que o causador do dano adeque sua conduta às exigências da lei, também poderá ocorrer a transação judicial nos mesmos termos. É igualmente possível transação judicial a respeito do modo de cumprimento da obrigação, desde que não se renuncie ao principal, no todo ou em parte, ou sem dispensa de juros, correção monetária, ou quaisquer valores devidos.

⁵⁸ Geisa de Assis Rodrigues (2006, p. 150-151), à luz dos ensinamentos de José Abreu Filho, expõe que a doutrina voluntarista é a que ressalta a declaração de vontade no momento da formação do negócio; já a objetiva é a que se pauta na função que a vontade desempenha na criação dos efeitos jurídicos dela decorrentes; ao passo que a doutrina estruturalista é a que define o negócio jurídico pela sua estrutura, apenas importando o que ele é, independente de como se deu o seu surgimento, ainda assim importa para essa última corrente a declaração de vontade para se definir um negócio jurídico

Rodolfo Mancuso (2019, p. 352), por sua vez, obtempera que a indisponibilidade do objeto não é suficiente para obstar o acordo judicial, haja vista a tendência de abertura à possibilidade de transação no âmbito da ação civil pública; desde que, é claro, seja preservado o bem da vida objeto da ação. Assim, de acordo com o jurista, até mesmo a matéria penal, indisponível que é, pode ser objeto de conciliação, nos casos previstos na Lei 9.099/95, no que tange à transação penal mediante composição do dano, no âmbito dos Juizados Especiais Criminais.

Assim, não há de se falar em vedação à transação, nem mesmo nos casos de improbidade administrativa, uma vez que a Lei de Improbidade Administrativa- LIA, sofreu em seu art. 17, §1^o⁵⁹, alteração que permite o firmamento de acordo nesses casos, conforme ver-se-á com maior detalhes no subtópico sobre o acordo de não persecução cível. Impende, no ainda, se inteirar a respeito de quais são os legitimados a celebrar o TAC.

3.3.4. Os legitimados a tomar o compromisso

As inovações do TAC consistem no estabelecimento da legitimidade de negociação àquele que não é o titular do direito e à possibilidade de acordo a direitos indisponíveis. Como substituto à tutela jurisdicional, deve o TAC ser breve, justo e econômico, sob pena de comprometer o efetivo acesso à justiça, tampouco pode haver celebração que assegure proteção a interesse transindividual inferior à que seria garantida no Judiciário; assim, não pode haver concessão acerca da proteção do direito em questão (RODRIGUES, 2006, p. 123).

Insta salientar, no entanto, que o rol dos legitimados a tomar o compromisso de ajustamento de conduta é distinto do dos legitimados à propositura da ação civil pública; isso porque, apenas os órgãos públicos são legitimados a tomar o referido compromisso; no que tange aos órgãos públicos, existe controvérsia se certos entes poderiam ou não realizar tal celebração (MAZZILLI, 2019, p. 506).

Assim, os que indubitavelmente podem realizar o acordo são o Ministério Público, União, Estados, Municípios, Distrito Federal, e os que mesmo sem personalidade jurídica são voltados à defesa de interesses transindividuais; consenso também há em relação aos que não podem em hipótese alguma realizar tal celebração, são eles- as associações civis, os sindicatos e as fundações privadas; já no que tange às empresas públicas e às sociedades de economia

⁵⁹ Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.964, de 2019).

mista, se elas explorarem atividade econômica, não podem tomar os compromissos de ajustamento de conduta, já se forem órgãos estatais atinentes ao interesse público, mesmo que integrem a Administração indireta, podem realizar tais pactos (MAZZILLI, 2019, p. 507-509).

Acerca da Defensoria Pública, a sua legitimação se lastreia na Lei 11.448/2007 e no CPC, em seu art. 784, IV, sendo que a primeira acresceu a instituição ao rol de legitimados a ajuizar a ação civil pública; enquanto que o último habilita esse órgão a referendar transações. Deve a Defensoria, no entanto, atender à pertinência temática que respalda a sua atuação, conforme previsto no art. 134, *caput*⁶⁰, da Carga Magna, e no CPC, em seu art. 185⁶¹ (MANCUSO, 2019, p. 344). No mais, por se tratar de ente público, logo, é igualmente legitimada a celebrar compromisso de ajustamento de conduta, com base no art. 5º, §6º da LACP.

Interessante o caso mencionado por Rodolfo Mancuso (2019, p. 341-342) de compromisso de ajustamento de conduta pactuado entre os próprios órgãos públicos legitimados à ação civil pública, o que é plenamente possível, consoante acórdão do STJ na REsp 213.947/MG que enuncia que o compromisso firmado perante o Ibama e o Ministério Público constitui título executivo.

A proibição de celebração de compromissos de ajustamento de conduta por parte dos legitimados à ação civil pública que não são entes públicos é, de certa forma, driblada por meio da celebração da convenção coletiva- prevista no art. 107⁶² do CDC- na esfera das lides consumeristas. Desse modo, as ONG's, OSCIP's (terceiro setor), associações civis, fundações privadas e sindicatos encontram certo amparo nesse último mecanismo citado (MANCUSO, 2019, p. 342-343).

Não obstante a existência desse instrumento no âmbito do direito do consumidor, Rodolfo Mancuso (2019, p. 343) entende ser defensável o firmamento de termos de ajustamento de conduta por entidades não-públicas:

Considerando-se a interpretação teleológica (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro- nova denominação da antiga “Lei de Introdução ao Código Civil”, cf. Lei 12.376/2010, art. 5º) e tendo presente a instrumentalidade-efetividade do processo,

⁶⁰ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).

⁶¹ Art. 185. A Defensoria Pública exercerá a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.

⁶² Art. 107. As entidades civis de consumidores e as associações de fornecedores ou sindicatos de categoria econômica podem regular, por convenção escrita, relações de consumo que tenham por objeto estabelecer condições relativas ao preço, à qualidade, à quantidade, à garantia e características de produtos e serviços, bem como à reclamação e composição do conflito de consumo.

seria pensável que, mediante a prévia oitiva do órgão do Ministério Público, como *custos legis* (Lei 7.347/85, art. 5º, §1º), as entidades não-públicas (associações civis, fundações privadas, sindicatos, outras organizações do terceiro setor) pudessem celebrar termo de ajustamento, quando o justificassem a excepcionalidade da espécie, a particular relevância do interesse metaindividual consideradas, ainda, a representatividade adequada do proponente da transação, e a idoneidade do modelo escolhido para resolver eficazmente o conflito.

Detentor de um rol considerável de legitimados à sua formalização, mesmo que apenas entes públicos, e passível de abarcar diversos objetos (de natureza metaindividual), o compromisso de ajustamento de conduta, conquanto seja extrajudicial, detém força executiva, uma vez que pode ser executado judicialmente em caso de descumprimento, consoante exposto algures. Convém, nas linhas que se seguem, tratar de um mecanismo que possui por escopo a salvaguarda dos interesses de mesma natureza que o TAC, mas que não detém força executiva extrajudicial, que é a recomendação.

3.4. A recomendação: um promissor instrumento extrajudicial

Consignada na Lei Complementar nº 75/93⁶³ e na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público⁶⁴, a recomendação é um instrumento que permite sugerir aos responsáveis a adoção de providências voltadas para o respeito aos interesses transindividuais ou direcionadas à adequada prestação de serviços públicos. É um aviso ao recomendado acerca das sanções cabíveis em caso de não acatados os termos constantes no citado documento. Assim, tem sido expedida, geralmente, antes do ajuizamento de ação judicial, ou quando não cabível termo de ajustamento de conduta, podendo ainda ser expedida fora de uma investigação (RODRIGUES, 2006, p. 90).

Em que pese a recomendação não estar prevista expressamente na Carta Política de 88, desta retira o seu fundamento de validade, notadamente do art. 129, II que enuncia que são funções institucionais do Ministério Público: “II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes

⁶³ Prevista no art. 6º, XX da LOMPU:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

[...] XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

⁶⁴ Em seu art. 27, parágrafo único, que dispõe:

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

[...] Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

[...] IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (MAZZILLI, 2018, p. 181).

É possível se depreender que tal instrumento se lastreia, igualmente, em outros dispositivos constitucionais, como o constante no inciso III, do mencionado art. 129⁶⁵, uma vez que por possuir o *Parquet* o mister de proteção dos interesses difusos e coletivos, e por ser a recomendação apta à sua defesa, logo o seu manejo encontra-se devidamente respaldado. Outrossim, mostra-se razoável inferir que o estabelecimento desse mecanismo vai ao encontro da previsão do art. 127, *caput*, da CRFB⁶⁶, visto que é possível por meio dele, dentre outros, a proteção de interesses sociais.

Mais recentemente, foi editada a Resolução 164/17 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que enuncia ser cabível a expedição de recomendações no âmbito de autos de inquérito civil, de procedimento administrativo ou de procedimento preparatório. Podendo tal instrumento ser manejado pelo membro do *Parquet* com vistas a garantir a salvaguarda de interesses que sejam de incumbência do Órgão Ministerial (MAZZILLI, 2019, p. 575).

Sua emissão pode ocorrer até antes mesmo de se instaurar o inquérito civil ou ajuizar a ação civil pública. Assim, a recomendação, enquanto prerrogativa do membro do *Parquet*, muitas vezes se mostra exitosa e resulta no direcionamento da autoridade pública a tomar determinada providência (SILVA, 2012, p. 160).

De modo anterior à uma via coercitiva, prima-se, por intermédio da recomendação, por uma solução ou esclarecimento por escrito do seu destinatário, o que constitui um vínculo equilibrado entre efetividade e coercitividade, visto que nenhuma ameaça é, em regra, transmitida no texto desse expediente; ao mesmo tempo, delimita-se o direito ou interesse em questão (SANTOS, 2007, p. 61).

Segundo a doutrina e a jurisprudência majoritárias, a recomendação possui natureza jurídica de ato administrativo enunciativo de efeitos concretos. Não possuindo, desse modo, força de título executivo extrajudicial, nem se configurando como ato jurisdicional; é, na verdade, um ato administrativo de que se vale o *Parquet*, de modo unilateral, enquanto fiscal

⁶⁵ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

⁶⁶ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

da ordem jurídica, expedida, usualmente em inquérito civil ou em procedimento administrativo (ÁVILA; MARTINS, 2017, p. 156).

Enquanto instrumento não vinculante, mas munido de valor moral e político, a recomendação, assim como a audiência pública, possui o desiderato de atender aos ditames de uma democracia participativa, pois devem advir de investigações, que podem se dar no âmbito de um inquérito civil, e/ou de audiências públicas com a devida participação da comunidade (MAZZILLI, 2018, p. 180-181).

A prerrogativa de expedição de recomendações pode ser considerada ilimitada, visto que não há restrição a esse mecanismo por meio de lei ou pela Carta Maior. Sendo assim, cabível o seu amplo manejo na tutela de direitos constitucionalmente previstos; possível também a sua expedição direcionada ao Poder Legislativo, com a finalidade de que seja tal Poder instado a realizar o autocontrole de constitucionalidade no processo de elaboração de normas, com vistas a evitar a promulgação de norma eivada de inconstitucionalidade (PARISE *et al.*, 2005, p. 17).

Enquanto mecanismo apto a exercer controle de constitucionalidade, preleciona Gregório Assagra de Almeida (2008, p. 36-37):

Na condição de guardião da ordem jurídica, assume papel de destaque a atuação do Ministério Público na proteção da Constituição, o que se dá tanto no controle concentrado e abstrato quanto no controle difuso e incidental de constitucionalidade. Também é fundamental a atuação da Instituição no controle extrajurisdicional da constitucionalidade, que poderá ocorrer pela expedição de recomendação para provocar, perante o Poder Legiferante, o autocontrole da constitucionalidade, bem como por intermédio da tomada de Termo de Ajustamento de Conduta, que é, também, um excelente mecanismo para viabilizar o controle extrajurisdicional da constitucionalidade das leis e atos normativos.

Importante, contudo, que o membro do Órgão Ministerial ao levar a cabo a expedição de uma recomendação, se atente às suas atribuições legais, não se imiscuindo em searas que não fazem parte da sua alçada e que digam respeito à discricionariedade do administrador; este, por sua vez, caso esteja a recomendação pautada nos referidos parâmetros, deve levar em consideração os termos nela constantes, com a sua divulgação imediata e resposta escrita. Isso porque, embora não seja esse instrumento dotado de força vinculante, pode ensejar posterior instauração de inquérito e ajuizamento de ação civil pública⁶⁷, os quais podem ser evitados, caso o gestor adeque sua conduta ao disposto na recomendação (MAZZILLI, 2018, p. 180-181).

⁶⁷ Hugo Nigro Mazzilli (2018, p. 181) preleciona que do descumprimento de recomendação pode sobrevir, ainda, a requisição de instauração de inquérito policial ou a proposição de demais ações públicas de competência do Ministério Público, a depender da situação posta.

Ao comparar a recomendação e o compromisso de ajustamento de conduta, afere-se que ambos são mecanismos extrajudiciais aptos à proteção de interesses transindividuais; o ponto fulcral que os diferencia, no entanto, é o fato de a primeira não ser dotada de força executiva extrajudicial, enquanto que o último o é; esta característica o confere, desse modo, uma maior segurança no cumprimento do que foi pactuado. A recomendação, por outro lado, não possui garantia de cumprimento do que foi sugerido; nada impede, contudo, seja a recomendação expedida antes de celebrar o ajuste de conduta, ou antes de ajuizar a ação cabível, ou ainda com o fim de obter o cumprimento do avençado em sede de TAC já firmado (RODRIGUES, 2006, p. 92).

Apesar de não possuir efeitos coercitivos imediatos, não deve a recomendação ser ignorada pelo agente público, conforme ensinam Thiago André Pierobom de Ávila e Teofábio Pereira Martins (2017, p. 159):

A recomendação, apesar da denominação, não poderá ser vista como simples sugestão, conselho ou forma de persuasão sem força cogente. Nas hipóteses de ilegalidades e violações de direitos, já há um ilícito concretizado a ensejar responsabilização. Ainda que a recomendação não seja condição de procedibilidade da futura responsabilização, o recebimento da recomendação e seu não atendimento fortalece a prova do dolo do agente e abre a via da responsabilização penal, civil e administrativa, sem prejuízo das medidas judiciais para a correção do ato ilegal.

Outras distinções podem ser traçadas, como a legitimidade, visto que na recomendação apenas o Ministério Público é o seu titular, ao passo que no caso do termo de ajustamento de conduta, todos os órgãos públicos constantes no art. 5º, §6º detém essa prerrogativa. Outrossim, é possível no TAC a fixação de multa diária, ao passo que na recomendação não pode haver essa disposição, haja vista tratar-se de ato unilateral; outra diferença reside no fato de a recomendação ter caráter preventivo, uma vez que, caso o agente público modifique a sua postura, não haverá necessidade de medida ulterior, enquanto que o TAC possui caráter repressivo e é pactuado após a ocorrência do dano. Divergem, também, esses instrumentos, no que tange à natureza jurídica, uma vez que o entendimento majoritário é de que a recomendação é um ato administrativo, enquanto que o compromisso de ajustamento de conduta é considerado por uns- ato jurídico unilateral, por outros- espécie de acordo, ou ainda, há os que o reputam ato administrativo negocial (ÁVILA; MARTINS, 2017, p. 158).

A recomendação, a seu turno, pode ter por objeto uma vasta gama de matérias, desde de proposições que só podem ser impostas no âmbito judicial, até outras que podem ser adotadas de forma discricionária pela Administração Pública. Fica, no entanto, ao alvedrio do recomendado segui-la ou não, e em caso de negativa, pode o Ministério Público exigir que o destinatário apresente resposta com a justificativa da recusa; por outro lado, é usual que esse

mecanismo sirva como um guia, a fim de evitar a permanência de determinada prática ilegal (RODRIGUES, 2006, p. 91-92).

Acerca desse papel educativo correlato à recomendação, Elaine Martins Parise *et al* (2005, p. 17) asseveram que conquanto a recomendação não possua o condão de obrigar o Poder Público a agir de acordo com as suas diretrizes, pode o referido instituto exercer um papel reflexivo nos administradores e nos legisladores; consistindo, pois, como um meio com vistas a auxiliar na salvaguarda, de modo abstrato e concreto, dos direitos constitucionalmente previstos, máxime os de natureza coletiva.

Ponto inegavelmente marcante da recomendação é a sua simplicidade. Fácil de ser expedida porque unilateral e necessita apenas da vontade do representante ministerial; rápida, pois envolve um custo baixo; e de uso cada vez mais corrente por parte dos membros do *Parquet*, haja vista a sua considerável eficácia (RODRIGUES, 2006, p. 91-92).

Instrumento que embora não detenha poder coercitivo, a recomendação aparenta ostentar potencialidades, uma vez que pode atingir a conformação da conduta de determinado(s) agente(s) no sentido de cessar ou de não realizar condutas lesivas aos interesses metaindividuais. Impende pontuar que no ano de 2019 foi empreendida uma alteração na LIA que criou um novo mecanismo também de cunho extrajudicial, com a sua aplicação voltada para práticas de improbidade administrativa; trata-se do acordo de não persecução cível.

3.5. O novel acordo de não persecução cível

De imediato, o seu nome remete ao acordo de não persecução penal⁶⁸, também constante na Lei 13.964/19, como uma espécie de tentativa da referida lei de uniformizar esses dois tipos de ajustes. O acordo de não persecução cível, por sua vez, trata-se de instrumento fruto de enorme movimentação no cenário jurídico brasileiro, a fim de que fosse possível transacionar, conciliar ou acordar em litígios nos quais se visasse a responsabilização de agentes públicos por atos de improbidade administrativa (SUAID; SILVEIRA; SILVEIRA, 2020, p. 321-332).

A Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa- LIA), em seu art. 17, §1º, estabeleceu primordialmente, quando sua edição, a proibição da realização de acordo,

⁶⁸ À luz de uma política criminal contrária à carcerização, o acordo de não persecução penal, segundo Francisco Dirceu Barros e Jefson Romaniuc, é o mecanismo jurídico extraprocessual, pautado no acordo entre o titular da ação penal, o Ministério Público e o perpetrador de ilícitos criminais, para que este último cumpra certas medidas, sem o ajuizamento da ação penal. Entendem os autores que, por meio do instrumento em comento, estar-se a antecipar a inevitabilidade da não segregação do indivíduo nos crimes mais leves; evitando-se, desse modo, processo judicial moroso que culminará em sanções alternativas, a exemplo da prestação de serviços à comunidade.

conciliação ou transação diante de ações de improbidade administrativa; realidade que apenas foi modificada com o advento da Lei 13.964/19 que permitiu os referidos expedientes em face das mencionadas demandas. Não obstante o anterior impedimento, já naquela época parcela considerável da doutrina, da jurisprudência e o próprio Conselho Nacional do Ministério Público passaram a admitir a possibilidade de consensualidade na esfera da LIA, esse último, por meio da Resolução nº 179/2017 (GOMES JÚNIOR; LIMA; FERREIRA, 2021, p. 3).

Nesse sentido, obtemperam Ricardo Suaid, Ricardo Silveira e Sebastião da Silveira (2020, p. 328):

Mesmo à revelia da legislação ordinária, em 26 de julho de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 179, trazendo expressa permissão de utilização do compromisso de ajustamento de conduta aos atos de improbidade administrativa, sendo restrita a negociação à interpretação do direito, à especificação das obrigações, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos (artigo 1º, §§1º e 2º). A Resolução n. 179 veio a reforçar, no campo da improbidade o modelo de autocomposição no âmbito do Ministério Público já disciplinado pela Resolução 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público, com destaque para a negociação a ser realizada no âmbito do termo de ajustamento de conduta.

De fato, até mesmo no âmbito do direito penal, último recurso de que se vale o Estado para coibir ilícitos, já ocorrera a flexibilização da obrigatoriedade da ação penal, nos casos da transação penal (Lei 9.099/05), da colaboração premiada (Lei 12.850/2012) e o também do novo acordo de não persecução penal. Destarte, não mais se sustentava a vedação ao manejo de mecanismos autocompositivos no direito administrativo sancionador, dotado de repercussões menos ofensivas à sociedade (SUAID; SILVEIRA; SILVEIRA, 2020, p. 324).

Alcunhada de Pacote Anticrime, a Lei 13.964/19 dispõe que o acordo de não persecução civil pode ser firmado tanto durante o inquérito civil, quanto no juízo provisório de admissibilidade da petição inicial da ação de improbidade administrativa; consistindo, pois, num meio consensual e distinto da tradicional resolução judicial de conflitos. Conquanto haja essa previsão, não há a consignação na referida lei das balizas a serem atendidas nesse tipo de ajuste, tampouco dos requisitos necessários à sua constituição ou à sua celebração (SOUZA; FREITAS, 2020, p. 71).

Em que pese essa ausência de regulamentação legal, nada impede que seja empreendido o seu manejo, uma vez que há Resoluções do CNMP e contornos existentes no próprio microssistema de tutela coletiva que fornecem um aparato que proporcionam a sua devida aplicação; o seu espectro, noutro giro, é amplo, pois pode ser celebrado com pessoas jurídicas ou físicas e ante qualquer espécie de ato de improbidade (NÓBREGA; MALTA, 2020, p. 76).

O legitimado a propor a acordo em questão é, indubitavelmente, o Ministério Público, que é o mesmo apto a ajuizar a ação de improbidade administrativa, consoante dicção do art. 17 da LIA (GOMES JÚNIOR; LIMA; FERREIRA, 2021, p. 3).

O seu desempenho, no entanto, somente poderá ser aferido nos anos seguintes, por meio de sua aplicação diante de contendas emergentes que versam acerca da improbidade administrativa. Trata-se, desse modo, de mais um instrumento extrajudicial à disposição do *Parquet* com a finalidade de realizar a tutela de interesses transindividuais, visto que a referida proteção muitas vezes não é atingida no âmbito judicial, dentre outras razões, pelo fato de o processo nessa esfera, de modo frequente, não se pautar numa duração razoável; objetiva-se com essas inovações, portanto, o alargamento do acesso à justiça em sua perspectiva substantiva.

4. O acesso à justiça e a razoável duração do processo para além dos aspectos formais

4.1. O acesso à justiça enquanto condição para o pleito de demais direitos

4.1.1. A mudança da concepção sobre o acesso à justiça com o decurso do tempo e sua previsão no plano internacional

Nos séculos 18 e 19, a visão que se tinha de acesso à justiça no âmbito dos Estados Liberais Burgueses era a de que se tratava de direito natural, mas que como qualquer outro direito não exigia uma prestação positiva por parte do Estado, devendo este, por sua vez, não intervir em eventuais problemas que dificultassem a fruição de direitos a determinados indivíduos. Verificava-se, então, um acesso formal, mas não efetivo à justiça, uma vez que apenas aqueles dotados de aportes financeiros suficientes para arcar com os custos é que poderiam aproveitar da justiça e de suas instituições; a falta de condições que obstavam alguns de fruí-la não era encarada como responsabilidade estatal (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 9).

Com o advento de novas relações sociais no âmago das sociedades ditas modernas, a perspectiva individualista de direitos passa a ser colocada em xeque em nome da demanda pelo reconhecimento de direitos e deveres sociais dos governos, das comunidades, das associações e dos indivíduos- como o direito à saúde, à educação, ao trabalho. Direitos esses, previstos inclusive no preâmbulo da Constituição da França de 1946, de cunho social básico e que incidiam na necessidade de prestação positiva por parte do Estado, aí incluído o direito ao acesso à justiça de forma efetiva, enquanto pressuposto para a defesa de direitos como os dos consumidores, dos empregados, dos cidadãos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 10-11).

Atrelada às sociedades industriais, as quais se pautaram numa crescente acentuação de sua complexidade, também se deu a mudança na maneira como os direitos eram visualizados, de um prisma individualista e formal, passou-se à uma visão coletiva e substancial, demandando do Estado uma intervenção ativa no âmbito social, no intento de concretizar esses novos direitos sociais emergentes no cenário político. O acesso à justiça, nesse sentido, passa a ser considerado crucial na proteção dos direitos, sobretudo na sociedade atual, marcada pela permanente erupção de conflitos e pela violação das liberdades por parte dos poderes públicos (MOREIRA, 2009, p. 45).

Nesse cenário de *welfare state*, o acesso à justiça foi alçado à uma posição de especial relevo, haja vista o reconhecimento de que a sua garantia seria uma *conditio sine qua non*, a fim de que demais direitos pudessem ser pleiteados; passou a ser concebido, portanto, como o

mais básico dos direitos humanos no paradigma de um sistema jurídico moderno e igualitário, o qual transcende o mero encartamento de direitos e se volta para a sua real efetividade (CAPPELLETTI; GARTH, p. 11-12).

Sob uma perspectiva normativa a nível internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foi o primeiro documento internacional a prever a garantia do acesso à justiça, o que se deu em seu art. 10⁶⁹. Outro diploma internacional a agasalhar esse direito foi a Convenção Americana de Direitos Humanos- tratado esse ratificado pelo Brasil em 1992, por meio do Decreto nº 678, em 1992- em seu art. 8º, item 1⁷⁰; além de prever o devido processo legal e o acesso à jurisdição, como forma de se evitar o vilipêndio de direitos humanos, no art. 25, em seu item 1⁷¹ (SQUEFF; GORSKI, 2017, p. 388-389).

Ainda no âmbito do direito internacional, interessante a perspectiva que concebe o acesso à justiça como necessário à realização do desenvolvimento sustentável, uma vez que, o Objetivo nº 16⁷² da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas⁷³, em seu *caput*, estabeleceu que a garantia desse acesso- juntamente com o firmamento de instituições responsáveis e inclusivas- é de vital importância à consecução da paz, da justiça e da edificação de instituições eficazes. Outrossim, o item 16.3⁷⁴ do referido Objetivo o previu juntamente com a promoção do Estado de Direito, seja no âmbito interno ou internacional (ARAÚJO; DIAS, 2021, p. 853).

⁶⁹Artigo 10

Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

⁷⁰ Artigo 8. Garantias judiciais

1.Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

⁷¹ Artigo 25. Proteção judicial

1.Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

⁷²Objetivo 16.

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

⁷³ Fruto da “Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável”, formada por 195 países, a Agenda 2030 é: “um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro” (Plataforma Agenda 2030).

⁷⁴ 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça, para todos.

Subscrita por 193 países, inclusive pelo Brasil, a Agenda 2030 trouxe repercussões no cenário nacional, visto que foi acolhido pelo Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, a partir desse diploma, criou o Comitê Interinstitucional da Agenda 2030, por meio da Portaria de nº 133, que estabelece, dentre outros:

Art. 1º Fica criado o Comitê Interinstitucional destinado a realizar estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030.

[...]

Art. 3º Compete ao Comitê:

I – Fazer a interlocução das demandas do Poder Judiciário com os órgãos e atores que contribuem para o plano de ação da Agenda 2030, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, da qual o Brasil faz parte, de acordo com o Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945;

II – Elaborar relatórios estatísticos semestrais de dados, metas e indicadores do Poder Judiciário relacionados à Agenda 2030 que integrarão a publicação Justiça em Números e servirão de subsídios para a mensagem anual do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do CNJ;

III – Manter repositório das pesquisas acadêmicas e judiciárias relacionadas à Agenda 2030;

IV – Elaborar relatório das dificuldades encontradas na obtenção de dados estatísticos desagregados referentes às metas e indicadores da Agenda 2030 à Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 2030;

V – Acompanhar o processo de integração da Agenda 2030 no Poder Judiciário;

VI – Acompanhar as pesquisas relacionadas aos mecanismos que ampliem a transparência de dados do Poder Judiciário, facilitando consulta e pesquisa por usuários;

VII – Contribuir com a organização anual dos Encontros Ibero-Americanos da Agenda 2030 no Poder Judiciário;

VIII – Contribuir com os trabalhos do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) e propor temas de interesse relacionados a Agenda 2030.” (NR).

Nesse sentido, Jailton Macena de Araújo e Crizeuda Farias da Silva Dias (2021, p. 853) obtemperam que o acesso à justiça, por ser pressuposto da garantia de demais direitos, é responsável por promover o desenvolvimento sustentado no respeito aos direitos sociais e ao princípio da igualdade; desse modo, o acesso à justiça é de inquestionável relevo para o desenvolvimento e encontra fulcro nos princípios constitucionais do respeito à dignidade humana, esta última, base da Ordem Econômica Brasileira, de acordo com o art. 170 da CRFB/88.

Cumprido, acerca do direito em análise, traçar uma breve retrospectiva brasileiro acerca do *status* a ele conferido no Brasil, a começar pela visualização do cenário do país ainda no fim do século 18 e no início do século 19. Nesse período, praticamente não havia qualquer tipo de discussão acerca do acesso à justiça, tampouco houve previsão desse direito nas primeiras

Constituições pátrias⁷⁵, nem no Código Civil de 1916, visto que se tratava de diploma de feição liberal, apegado a aspectos formais, além de ter sido pautado na moral e nos valores burgueses. Tal normatização veio a ocorrer somente na Constituição de 1934, promulgada durante o governo provisório de Getúlio Vargas, e que apesar de ter permanecido vigente por pouco tempo, foi de suma importância por haver trazido em seu seio a assistência jurídica gratuita aos necessitados (SOUZA, 2015, p 31- 35).

Em 1937, deu-se início ao período ditatorial do governo Vargas e com ele foi imposta uma nova Constituição⁷⁶, a qual retrocedeu em diversos direitos assegurados na Carta anterior, entre eles na eliminação dos direitos à ampla defesa e ao contraditório; na limitação ao que poderia ser levado ao Judiciário; além do aniquilamento da divisão dos poderes, os quais restaram concentrados nas mãos do presidente. Em 1946, no entanto, com o afastamento de Getúlio Vargas, foi promulgada a Constituição de 1946 que objetivou o restabelecimento da democracia, com a consagração de princípios e garantias constitucionais, aí incluído o direito de ação aos cidadãos, ampliando, desse modo, o acesso ao Judiciário (SOUZA, 2015, p. 36-38).

Daí em diante perdurou uma ordem constitucional democrática até o Golpe de 1964⁷⁷, momento a partir do qual os direitos e as garantias fundamentais passaram a ser retirados, até a sua supressão completa quando da decretação do Ato Institucional nº 5 (AI-5)⁷⁸ em 1968. Anteriormente a esse documento, a Constituição de 1967, legitimadora da ordem ditatorial, até previa o acesso à justiça dos cidadãos ao Poder Judiciário, mas na prática não era direito dotado de vera efetividade, tendo em vista o fato do referido Poder encontrar-se enfraquecido e subjugado pelos poderes concentrados pelo chefe do Executivo; restando o acesso à justiça, portanto, intensamente vilipendiado por não ser a justiça baseada, de fato, em leis, tampouco

⁷⁵ De acordo com Michel Faria de Souza, a Constituição de 1824, conquanto dotada de certo teor social, ainda não continha disposição alguma acerca do acesso à justiça, máxime ao se considerar a realidade nacional da época baseada num regime escravocrata e ainda marcada por ranços coloniais. A Carta Política seguinte, conhecida como Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, mesmo marcando o fim da monarquia e estabelecendo aspectos inovações como a laicidade do Estado, o fim dos títulos de nobreza e do poder moderador, não inovou no que tange ao acesso à justiça.

⁷⁶ A Constituição de 1937, por haver se inspirado no ideário fascista contido na Constituição Polonesa de 1935, ficou conhecida como “Constituição Polaca”. Foi uma Constituição imposta a pretexto de frear a ameaça comunista que cada vez mais se acercava e que poderia resultar numa guerra civil. Para tal, a referida Carta eliminou diversos direitos e refreou acentuadamente o direito de acesso à justiça (SOUZA, 2015, p. 36-37).

⁷⁷ Celso Castro preleciona que foi a denominação conferida ao golpe militar deflagrado em março de 1964 contra o governo de João Goulart sob o argumento de restabelecer a hierarquia e a disciplina nas Forças Armadas e parar o avanço comunista que ameaçava o Brasil (FGV).

⁷⁸ Decretado em dezembro de 1968 foi a expressão mais contundente da ditadura militar brasileira. Foi por meio do AI-5 que se lastrearam uma série de ações abusivas por parte dos governantes militares, os quais se utilizaram desse artifício para punir de forma arbitrária os supostos oponentes ao regime, consoante os ensinamentos de Maria Celina D’Araújo.

aplicada pelo Judiciário, mas pelo Executivo; não existindo, durante esse período, genuinamente um direito ao acesso à justiça (SOUZA, 2015, p. 39-40).

Nesse cenário, desde a década de 70, aí incluídos os “anos de chumbo”⁷⁹ da ditadura militar, que o Brasil é considerado um país preponderantemente urbano e industrializado, com a existência de grupos consideravelmente organizados- a classe operária, algumas seções de trabalhadores rurais, classes médias assalariadas- mobilizados na defesa de seus interesses. Trata-se, no entanto, de sociedade marcada por fortes contradições socioeconômicas, uma vez que caracterizada pela coexistência de uma maciça pobreza urbana, ao mesmo tempo em que há polos de riqueza; todas essas características denotam a existência de grandes crises estruturais- no plano socioeconômico, no plano político e no plano jurídico-institucional (FARIA, 2002, p.12).

A primeira, evidenciada pela crise da hegemonia dos setores dominantes que não conseguem estabelecer no seio social um modo unívoco de concepção cultural, ideológica; ao passo que a segunda é marcada pela crise de legitimação do regime representativo que não mais é aceita por diferentes setores da sociedade; enquanto que a última explicita uma crise de organização do Estado. Este, por sua vez, se mostra incapaz de conciliar os caracteres centralizador e corporativo ao mesmo tempo, o que coloca em risco as instituições jurídico-administrativas, as quais se mostram, então, incapazes de proporcionar reações céleres e eficazes às demandas fruto das disparidades socioeconômicas (FARIA, 2002, p. 12-13).

São três crises que, no entanto, dialogam e estão associadas à natureza do modelo de desenvolvimento adotado desde o Golpe de 1964, o qual se pautou numa burocracia autoritária atrelada à uma expansão administrativa; bem como no incremento das formas de intervenção estatal e na variação dos seus gastos de investimento e de custeio. Além, é claro, de anular, em partes, as formas de participação política com o fim de abafar as reivindicações sociais que colocassem em risco o seu projeto de governo, da mesma maneira que interveio em sindicatos e adotou políticas trabalhistas limitativas, a fim de reprimir o aumento real dos salários dos trabalhadores (FARIA, 2002, p.12-13).

Em que pese o crescimento econômico verificado no fim dos anos 60 e início dos anos 70⁸⁰, com a ocorrência do primeiro choque do petróleo, ficaram evidentes as fragilidades desse

⁷⁹ Período que compreende os últimos anos da década de 60 e o início dos anos 70 que foi marcado pelo “milagre econômico”, mas também como período de maior repressão, barbárie e violência dos governos militares. Tortura, censura, repressão aos artistas são algumas das características desse período (Câmara dos Deputados).

⁸⁰ O período ficou conhecido como “Milagre Econômico Brasileiro”. Expressão empregada em alusão à experiência vivenciada anteriormente pelo Japão e por outros países. O Milagre Brasileiro, então, foi marcado por taxas de médias de crescimento extremamente elevadas e sem precedentes no país, as quais decorreram em parte

regime burocrático-autoritário, mormente devido à sua incapacidade de realizar uma reformulação nos seus gastos, funções e responsabilidades; de gerenciar os graduais conflitos entre os diferentes interesses do capital industrial; de aferir precisamente as mudanças de tendências do capital industrial externo; de redefinir o papel desempenhado pelo capital produtivo e de reacomodar o empenho que era canalizado na substituição de importações ante essa mudança de comportamento do capital alienígena (FARIA, 2002, p. 13-14).

Ante a inaptidão das gestões militares em redefinir o modelo de desenvolvimento em face das premências surgidas, o regime burocrático-autoritário entrou em choque, o que obrigou a realização de ajustes no que tange à organização socioeconômica e político-administrativa, sem se lograr, todavia, a superação das incongruências existentes nas próprias instituições. No que tange ao sistema de justiça, a distância entre este último e os interesses conflitantes da sociedade se tornaram cada vez maiores e o Judiciário, nessa linha, se mostrou mais e mais obsoleto às mudanças sociais, o que gerou uma descrença nas leis, no ideal de justiça e, conseqüentemente, numa banalização da ilegalidade e da impunidade; evidenciando, pois, a ruína das instituições jurídico-judiciais, arcaicas por não se adaptarem às transformações (FARIA, 2002, p. 14; p. 17).

Paralelamente à essa inoperância em vários setores estatais, eclodiram movimentos a clamar por cidadania e igualdade social. Foi, também, o limiar de pleitos coletivos a demandarem pela efetivação de direitos sociais, por um acesso à justiça mais igualitário e eficiente, uma vez que tal direito, até a década de 80, era ligado a um ato de indulgência; vários direitos fundamentais, por sua vez, existiam, mas apenas no plano formal, haja vista a descomunal dificuldade em pleitear a sua realização (MADERS, 2005, p. 15).

No cenário internacional, já era assente o entendimento de que o acesso à justiça se enquadrava como direito humano, condição essa que restou consagrada nos tratados; estes, por sua vez, foram instrumentos que conduziram os Estados à salvaguarda dos direitos humanos, aí incluído o acesso à justiça, por meio de sua regulação normativa nos seus âmbitos internos. No Brasil, essa concepção foi estabelecida, sobretudo, com o advento da Constituição de 1988, que encartou o acesso à justiça no Título II- dos Direitos e Garantias Fundamentais, em seu art. 5º, XXXV, com a seguinte dicção: a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (SQUEFF; GORSKI, 2017, p. 390).

A Carta Magna de 88 foi, então, o instrumento a coroar, ao menos na teoria, uma mudança de paradigmas- de um cenário marcado por autoritarismo institucional ao de um

da política econômica até então implementada- máxime no período em que Antônio Delfim Neto foi o Ministro da Fazenda- como também de um cenário econômico internacional favorável (FGV).

Estado Democrático de Direito- cujos princípios se encontram previstos logo em seu art. 1º⁸¹. O Judiciário, nessa nova perspectiva, passa a ser enxergado como indispensável à efetivação dos direitos humanos, tanto internamente, quanto no plano internacional; nessa mesma linha, o acesso à justiça passa a ser concebido como indispensável à concretização dos direitos fundamentais e à conservação da soberania do Estado (MADERS, 2005, p. 16-17).

Nesse sentido, preleciona Maria Tereza Sadek (2008, p. 272-273):

No que se refere à legalidade, a Constituição de 1988 e a legislação infraconstitucional desde o início dos anos 1980 conferiram uma outra fisionomia para o país. Direitos individuais e supra-individuais foram reconhecidos e instituições foram arquitetadas para a salvaguarda desses direitos. Em poucas palavras, foi formalizada a institucionalidade democrática, baseada em princípios de igualdade e de liberdade.

O rol de direitos consagrados é amplo, abrangendo direitos de primeira, de segunda, de terceira e de quarta geração, colocando o Brasil, desse ponto de vista, em posição de destaque no concerto de nações democráticas. Estudos comparativos internacionais afirmam o lugar de ponta da Constituição brasileira no que diz respeito à amplitude e à gama de direitos.

Quanto às instituições do sistema de Justiça, as mudanças também são apreciáveis: o Poder Judiciário foi configurado como um real poder de Estado, com garantias de autonomia e independência, em um sistema presidencialista, assentado na separação e na divisão de poderes; o Ministério Público a maior inovação institucional-foi concebido como essencial à função jurisdicional do Estado, com atribuições de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis; a Defensoria Pública foi constitucionalizada e desenhada como essencial à função jurisdicional, tendo, posteriormente, ganhado autonomia, com a Emenda Constitucional nº 45, em 2004.

Conquanto tenha a nova ordem constitucional rompido com a sistemática anterior e aportado mecanismos de garantia de direitos, não se pode olvidar a existência de um fosso entre a teoria e a prática, visto que a efetivação dos direitos fundamentais continuou a ser um privilégio de que gozam os setores dominantes, quedando os mais carentes de recursos e de oportunidades à margem dessa fruição. Estes últimos, a seu turno, muitas vezes não conseguem acessar o Judiciário, seja por falta de recursos, por desconhecimento, ou ainda por desconfiança, o que acarreta no descrédito total das instituições estatais de justiça e na busca de outros meios de pacificação de litígios (MADERS, 2005, p. 18).

Nessa perspectiva, sociedades caracterizadas por profundas disparidades econômicas e sociais tendem a possuir um grande percentual de suas populações que desconhecem os seus

⁸¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

direitos, segundo apontam pesquisas comparativas internacionais. Tal conjuntura de ignorância acerca dos próprios direitos, mantém esse vasto segmento social alijado da porta de entrada do acesso à justiça, o qual não logra atingir a completude de suas populações (SADEK, 2014, p. 58).

Acerca de um passado recente e talvez compatível em muitos pontos com o contexto hodierno, pondera José Eduardo Faria (2002, p. 18):

Atualmente, o papel das instituições de direito vem sendo atravessado pela crescente complexidade dos conflitos emergentes no Brasil contemporâneo, o que tem comprometido a efetividade de seus códigos e de suas normas. Além de se traduzir pelo esvaziamento de parte das competências do Legislativo em favor do Executivo e pela concorrência, quer das organizações empresariais, quer das centrais sindicais, ao sistema partidário, essa inefetividade também se expressa pela incapacidade das instituições de direito de influir tanto no controle quanto na direção da mudança social. O aparecimento de inúmeros movimentos corporativos, religiosos e comunitários bem organizados desafiando a rigidez lógico-formal dos sistemas jurídico e judicial mediante a politização de questões aparentemente técnicas, procurando assim criar novos direitos a partir de fatos políticos, abriu caminho para práticas contraditórias que comprometem o ordenamento vigente a partir da discussão de problemas específicos- entre eles as relações entre capital e trabalho entre locadores e locatários, entre proprietários e invasores, entre produtores e consumidores, etc. Tais práticas costumam exigir respostas rápidas e pragmáticas por parte do Estado- respostas essas que dispersam os conflitos socioeconômicos sem, contudo, resolvê-los efetivamente a partir de suas causas estruturais. Na medida em que o Judiciário tende a tratar cada problema desses como uma questão isolada, essa dispersão acarreta a própria ampliação e a posterior fragmentação de suas funções judicantes.

Sendo assim, os avanços em termos de proteção normativa do acesso à justiça, tanto a nível internacional, quanto nacional, estão a ocorrer há décadas; não se pode, no entanto, ignorar que, no plano prático ainda existem muitos desafios a serem superados, com o fim de que tal direito seja assegurado em sua essência.

4.1.2. Alguns dos entraves ao acesso à justiça

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 15-18) dispõem que as custas judiciais são o primeiro empecilho ao acesso à justiça, uma vez que os litigantes necessitam arcar com as despesas necessários à resolução do conflito, inclusive com honorários advocatícios e determinadas custas judiciais. Prelecionam, igualmente, que o ônus de sucumbência atua como um gravame a ser suportado por uma ou por ambas as partes, caracterizando-se, pois, como outro obstáculo ao acesso à justiça.

Diante dessa realidade, organizações ou pessoas dotadas de aportes financeiros ocupam uma posição privilegiada para acessar o Judiciário, uma vez que podem tanto pagar para propor a ação, quanto aguentar a demora do litígio; esta última, a morosidade judicial, é, deveras, uma problemática que atinge inúmeros países no mundo e se constitui numa verdadeira

barreira à permanência dos menos favorecidos economicamente na arena processual, situação que os faz, muitas vezes, abandonar a ação ou aceitar acordos desvantajosos para pôr fim à lide (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 20-21).

Nesse sentido, assevera Carmen Silvia Fullin (2013, p. 222):

Entre os obstáculos analisados que bloqueiam o desejo de recorrer ao judiciário, o econômico é muitas vezes o mais aparente. O pagamento de honorários advocatícios e o risco de arcar com custas processuais por quem perde a disputa (ônus de sucumbência) podem tornar o envolvimento em uma contenda judicial pouco vantajoso, sobretudo no caso de tais despesas excederem o montante da controvérsia. Note-se que a desproporção entre o valor da causa em questão e o dispêndio de recursos para sua judicialização tende a ser maior para os economicamente mais precarizados, cujos bens patrimoniais em disputa são de pequena monta. Assim, demandantes envolvidos neste tipo de contenda podem ser mais vitimizados pelos obstáculos econômicos. Esta vitimização é agravada pela lentidão processual, que pode converter-se em um custo adicional, pressionando o demandante a aceitar acordos em torno de valores muito inferiores ao que teria direito.

Outros pontos obstrutivos, para além da condição financeira da pessoa, mas também a ela atrelada, são os atinentes à sua formação educacional, ao seu meio social, os quais influem decisivamente na aferição do grau de acessibilidade da justiça que se possui; todos esses fatores formam, então, a noção de capacidade jurídica pessoal. Esta, revela a quantidade de obstáculos que necessitam ser transpostos a fim de que um direito possa ser pleiteado no sistema judiciário, sendo que muitos não conseguem ultrapassar tais empecilhos; dentre estes, se encontra a dificuldade em se aferir a exigibilidade de um direito, complexidade que afeta, sobretudo, os mais carentes, mas não apenas estes, pois abarcam a população em vários tipos de conflitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 22-23).

A esse respeito, ilustram de forma clarividente Cappelletti e Garth (1988, p. 23) com o caso dos consumidores, que ainda que sejam bem informados, poucos são os que notam que não necessitam se conformar aos termos de um contrato, justamente por carecem de conhecimento jurídico básico, tanto para se oporem a esses tratos e até mesmo para notarem que possuem tais negócios previsões abusivas; para além do parco conhecimento sobre acesso ao Judiciário que as pessoas detém.

Com base nos ensinamentos de Marc Galanter, Cappelletti e Garth (1988, p. 25) expõem mais uma barreira, qual seja a da vantagem exercida pelos litigantes “habituais” em detrimento dos litigantes “eventuais”. Ao contrários desses últimos, que travam contatos isolados com o sistema judicial e as entidades desenvolvidas, os primeiros, por sempre se fazerem presentes nessas instâncias, desenvolvem experiência judicial mais vasta, auferindo vantagens como maior planejamento do litígio; economia de escala, por terem mais casos; redução dos riscos da demanda por possuírem muitos casos; possibilidade de testarem

estratégias em certos casos, de forma a vislumbrarem maior possibilidade de êxito em casos futuros; além da possibilidade de criarem relações informais com os membros da instância decisora.

Os supracitados teóricos chamam atenção, ainda, para um entrave de teor psicológico, uma vez que é relativo ao ânimo psicológico das pessoas a proporem ações judiciais. Acerca desse obstáculo, eles citam uma impressionante pesquisa inglesa que obteve a informação de que até 11% dos entrevistados expuseram que jamais iriam a um advogado. Este, alvo de desconfiança por muitos, máxime dos mais carentes, não é o único motivo para afastar uma cifra considerável da população das arenas judiciais, visto que também o são os próprios procedimentos judiciais, considerados de difícil apreensão para quem não é da área jurídica; os tribunais, por sua vez, podem ser vistos como intimidantes, assim como os profissionais que neles atuam- juízes, advogados- o que gera no litigante um sentimento de que aquele universo não é onde ele encontrará guarida (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 23-24).

Ao levar em consideração o caso do Brasil, nota-se que se trata de um país marcado por forte desigualdade de renda e pela ineficiência de políticas públicas orientadas para a realização dos direitos sociais, o que acaba por engendrar um sistema de marginalizações pautadas na insuficiência do amparo social e na deficiência dos serviços públicos, que, por sua vez, aumenta as disparidades no acesso a demais direitos fundamentais- como moradia, saúde, qualidade de vida e escolaridade. Esta última, a seu turno, é reconhecida, tanto como meio de diminuição das desigualdades sociais, quanto como forma de difusão dos direitos; quando, no entanto, a sua prestação se dá de forma deficitária, como no caso brasileiro⁸², o resultado é o desconhecimento de direitos por um amplo setor da sociedade e, por via de consequência, na não universalização do acesso à justiça (SADEK, 2014, p. 58-59).

A primeira onda de acesso à justiça consistiu, então, nos esforços empreendidos pelos países ocidentais no sentido de assegurar os serviços jurídicos aos pobres. Ao levar-se em consideração a essencialidade da figura do advogado para ingressar no Judiciário, vários desses países estabeleceram programas de assistência judiciária gratuita, *a priori*, por meio do patrocínio de advogados privados sem contraprestação⁸³. Tal arranjo se mostrou ineficaz, com a adoção de outros planos como o sistema *judicare*- adotado na Inglaterra, França, Alemanha e

⁸² Maria Tereza Sadek (2014, p. 59) se subsidia dos Dados do Censo do IBGE 2010 para chegar à essa conclusão. Isso porque, de acordo com esses dados, 9,6% da população com 15 anos ou mais era analfabeta, o que correspondia a 14 milhões de brasileiros naquele ano. Outrossim, se baseou no Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgado em 2013, que aferiu as habilidades dos estudantes para resolver questões de lógica e raciocínio. No rol de 44 países participantes, o Brasil ficou na 38ª posição, o que revelou grandes deficiências no sistema de educação nacional.

⁸³ Também denominado advogado *munus honorificum*.

na Austrália- que se baseia na sistemática de advogados particulares que são pagos pelo Estado para atuar nas demandas dos necessitados, visando assegurar a estes últimos a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado; a concepção do “advogado remunerado pelos cofres públicos”, que se distingue do segundo esquema por visarem promover os interesses dos pobres enquanto classe, foi a sistemática abraçada nos Estados Unidos da América; ou ainda modelos combinados que conferem ao necessitado a escolha de ser representado por um advogado servidor público ou por um advogado particular, modelo perfilhado na Suécia e na província de Quebec, no Canadá (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31-44).

No Brasil, foi adotado o terceiro modelo, qual seja- a do “advogado remunerado pelos cofres públicos”⁸⁴. Prevista no art. 134 da Constituição de 1988, a advocacia pública foi delineada como função pública exclusiva de assistência jurídica gratuita; esta, por sua vez, engloba não apenas a representação judicial, como também a prestação de consultoria jurídica e informação. Não obstante o seu estabelecimento na Constituição Federal, no âmbito do Estado de Santa Catarina foi necessária a propositura de ação judicial objetiva para que o STF mandasse o ente federativo criar a sua Defensoria Pública Estadual, em respeito ao disposto na Carta Maior (SILVA, 2013, p. 99, 100).

A criação da figura do defensor público não se restringiu ao Brasil, com a sua adoção em demais países da América Latina, conforme preleciona Michelle Valéria Macedo Silva (2013, p. 94-95):

Na América Latina, experiências como a do Brasil, Argentina, Paraguai, Venezuela, Uruguai e demais países do Mercosul têm apresentado um avanço na medida em que houve a criação da carreira do Defensor Público. Certo é que o estado de pobreza experimentado pela América Latina se difere da Europa, contudo, os dados têm revelado que há uma crescente busca pelos serviços de prestação jurídica gratuita, sobretudo diante da própria crise atual europeia, o que por si só faz cair por terra qualquer tese contra a existência desta Instituição Pública responsável pela assistência jurídica aos cidadãos carentes de recursos.

Poder-se-ia aduzir, então, que o óbice ao acesso à justiça atinente aos altos custos processuais (acima apresentado), indicados por Cappelletti e Garth, não se aplica ao contexto brasileiro, uma vez que a Constituição de 1988, em seu art. 134⁸⁵ instituiu a Defensoria Pública,

⁸⁴ Por vezes designado pela expressão inglesa “*public salaried attorney*”.

⁸⁵ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).

enquanto instituição voltada à defesa jurídica dos necessitados. Ocorre que, não obstante o relevo dessa previsão constitucional e os fins nobres atribuídos à instituição, esta ainda não se encontra devidamente aparelhada de maneira a atender a contento as premências sociais dos hipossuficientes, conforme ensina Maria Tereza Sadek (2014, p. 63):

A constitucionalização da Defensoria Pública em 1988 e sua autonomia funcional, administrativa e financeira, garantidas a partir da Emenda Constitucional n. 45, em 2004, representam um importante contraponto a essas dificuldades de natureza econômica. À instituição cabe a assistência judicial e extrajudicial aos hipossuficientes. Sabe-se, contudo, que a Defensoria Pública não está estruturada em todas as unidades da federação e que a quantidade de defensores está muito distante daquela que seria necessária para o atendimento de possíveis usuários (população-alvo). Atendimento esse que não se restringe ao ajuizamento de ações junto ao Judiciário, mas que engloba também uma série de atividades, desde a educação em direitos até a solução de conflitos extrajudicialmente.

No mesmo sentido, Helena Delgado Ramos Fialho Moreira (2009, p. 52) assevera que as defensorias públicas em várias unidades da federação operam de modo deficitário, tanto a nível federal, quanto estadual; mesmo após décadas desde a promulgação da Carta Política de 1988, que enquadra a defensoria pública como instituição essencial à justiça, o que compromete o funcionamento adequado do sistema judiciário pátrio.

Michelle Valéria Macedo Silva (2013, p. 95-96) assevera, no entanto, que a Defensoria Pública está a desempenhar um papel substancial no avanço do acesso à justiça, por meio da ampliação da defesa técnica- tanto quantitativa, quanto qualitativamente- à população carente de recursos e informação da América Latina. Outrossim, está a instituição a contribuir para a redução da pobreza nesses países, haja vista a elevação do acesso aos direitos humanos por parte dessas populações, o que vem sendo possibilitado por intermédio do citado acesso à justiça materializado na assistência jurídica integral e gratuita.

Com foco especificamente no Brasil, a autora (SILVA, 2013, p. 96) expõe que a Defensoria Pública tem prestado serviço público de vital importância como garantidora ao acesso à justiça, uma vez que está a proporcionar acesso a outros serviços públicos à população hipossuficiente, como educação, saúde, habitação, tudo isso em prol da garantia de um mínimo existencial, em consonância com a dignidade da pessoa humana; os Poderes Judiciário e os Poderes Públicos, por sua vez, tem sido interpelados pela Defensoria Pública a fim de que se manifestem acerca das violações de direitos humanos, que transgridem a citada concepção de mínimo existencial, a ser respeitada pelo Estado⁸⁶.

⁸⁶ Michelle Silva (2013, p. 96) ainda argumenta que de acordo com o III Diagnóstico da Defensoria Pública do Brasil de 2009 ficou demonstrado que nos Estados Federados onde o IDH é mais baixo, mais de um terço da circunscrição jurisdicional é atendida pela Defensoria Pública; sendo, pois, extremamente relevante o papel

No que tange aos interesses difusos, ante à sua fragmentação e origem difusa, um dos óbices ao seu acesso à justiça é a dificuldade em reunir as várias partes interessadas com o fim de estas reivindicarem esses interesses de maneira organizada e com base numa mesma estratégia, haja vista essas partes se encontrarem dispersas. O que se verifica em muitos países é a legitimação para tutela desses interesses apenas pela máquina governamental, rejeitando-se, assim, a propositura de qualquer ação privada a esse respeito; destarte, o entrave daí decorrente é o fato de nenhum indivíduo ter o direito de pleitear a reparação à lesão desses interesses coletivos; ou ainda que detivesse o indivíduo legitimidade ativa para tal, a chance de o auferido monetariamente na busca dessa reparação ser sobremaneira ínfimo resultaria no desestímulo à promoção da ação por sua iniciativa (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 26-28).

Acerca desse ponto, cabível registrar a situação hipotética elaborada por Cappelletti e Garth (1988, p. 26-27):

Um exemplo simples pode mostrar por que essa situação cria especiais barreiras ao acesso. Suponhamos que o governo autorize a construção de uma represa que ameace de maneira séria e irreversível o ambiente natural. Muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas- ou nenhuma- terão qualquer interesse financeiro direto em jogo. Mesmo esses, além disso, provavelmente não terão interesse suficiente para enfrentar uma demanda judicial complicada. Presumindo-se que esses indivíduos tenham legitimação ativa (o que é frequentemente um problema), eles estão em posição análoga à do autor de uma pequena causa, para quem uma demanda judicial é anti-econômica. Um indivíduo, além disso, poderá receber apenas indenização de seus próprios prejuízos, porém não dos efetivamente causados pelo infrator à comunidade. Consequentemente, a demanda individual pode ser de todo ineficiente para obter o cumprimento da lei; o infrator pode não ser dissuadido de prosseguir em sua conduta. A conexão de processos é, portanto, desejável- muitas vezes, mesmo, necessária- não apenas do ponto de vista de Galanter, senão também do ponto de vista da reivindicação eficiente dos direitos difusos.

O acesso à justiça encontra uma série de empecilhos à sua concretização- sejam de ordem financeira, educacional, técnica, psicológica; tais dificuldades restam ainda mais evidentes diante de interesses que pertencem à coletividades, haja vista a grande pulverização que podem caracterizá-los em termos de titularidade; circunstância que gerou a necessidade de reformas legislativas e procedimentais no intento de agasalhar essas demandas tão peculiares.

4.1.3. O acesso à justiça dos interesses transindividuais: a segunda onda renovatória

Enquanto que a primeira onda se ateve à crítica da garantia formal do direito de ação, atacando a fantasia de que a isonomia da liberdade levaria à igualdade de oportunidades, a chamada segunda onda de acesso à justiça é a reflexão acerca do imperativo de se executarem

desempenhado pela Defensoria Pública como garantidora do acesso à Justiça e, por via de consequência, como instituição promotora de direitos humanos.

releituras de pilares da base formal do processo, como os institutos da coisa julgada e da legitimidade *ad causam* (GOMES, 2003, p. 58).

O empenho envidado com o fito de assegurar aos interesses difusos a sua tutela jurídica é o que caracteriza a segunda onda do acesso à justiça. Surgida nos Estados Unidos, na segunda metade da década de 1960, foi um movimento voltado para a reformulação de conceitos tradicionais do processo civil, uma vez que nessa visão clássica somente havia espaço para a tutela de interesses individuais; o regramento acerca da legitimidade, das normas de procedimento e a da própria atuação do magistrado não eram convidativas à tutela de direitos de grupos ou da coletividade em geral (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49-50).

A segunda onda representa, igualmente, a atenuação de problemas organizacionais, com a garantia da tutela jurisdicional de interesses de maneira coletiva, que antes apenas ocorria de forma individual. Esse movimento se deu com o estabelecimento de mecanismos aptos a realizar a proteção de classes e categorias; no caso do Brasil, especificamente, com a edição de leis como o Código de Defesa do Consumidor e com a atribuição de misteres institucionais ao *Parquet* como forma de responder às premências emergentes (D'ANDREA, 2000, p. 168).

O acesso à justiça e os direitos coletivos são, na visão de Juvêncio Borges Silva (2013, p. 495), intimamente relacionados, pois esses últimos, que compreendem os direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, estão a impulsionar o surgimento de instrumentos e procedimentos aptos a tutelá-los; gerando, desse modo, novas possibilidades de acesso à justiça por parte de um vasto número de pessoas, de maneira distinta do processo tradicional individual.

Assim, a efervescência dos movimentos dos grupos sociais foi a mola propulsora para o desenrolar desse segundo momento, o qual clamava por uma mudança de concepção na esfera processual, conforme preleciona José Mário Wanderley Gomes Neto (2002, p. 58):

Na dinâmica desta “onda” está a consolidação de meios voltados à efetivação dos direitos sociais e difusos, originários de lutas e conquistas políticas, sociais, econômicas, culturais; pois: da união de ideias, surgiu o interesse comum; dos interesses comuns, a pretensão conjunta de fazê-los sensíveis; das pretensões conjuntas não realizadas, a demanda por um processo civil hábil a tutela-las como um todo.

A tradicional concepção individualista e liberal de sistema processual tem quebrada sua unicidade, vez que a pressão dos grupos sociais por reformas e por uma real, e não apenas formal, proteção aos direitos comuns, transcende os protestos e o embate direto para os campos de batalha no plano processual, descortinando problemas que o sistema tradicional não encontra soluções em si mesmo.

José Augusto Delgado (1997, p. 17), por sua vez, pondera que o processo de reconhecimento dos interesses das coletividades (difusos e coletivos) não foi consensual e

ameno, pois houve apreensão e descontentamento por parte daqueles que teriam os seus interesses econômicos e políticos afetados em razão da salvaguarda dos citados direitos.

Não obstante essa resistência, reformas legislativas e decisões dos tribunais foram empreendidas no tocante à legitimação ativa das ações coletivas com o escopo de permitir a atuação de indivíduos e grupos em representação dos interesses difusos. Outrossim, houve a necessidade de flexibilização de institutos como a citação; como o direito de ser ouvido, haja vista, muitas vezes, a impossibilidade de todos os titulares do direito comparecerem em juízo, o que implicou na necessidade de estabelecimento de um titular adequado a defender esses interesses da coletividade; mostrou-se igualmente imperativa a premência de releitura da coisa julgada, a fim de assegurar uma tutela judicial efetiva dos interesses difusos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 50).

No caso brasileiro, a titularidade foi conferida, dentre outros agentes, ao Ministério Público, enquanto instituição de maior proeminência na tutela dos interesses difusos e coletivos. Tal técnica foi desenvolvida, justamente porque, diante de interesses com titulares indeterminados, ou ainda determinados ou determináveis, mas ainda assim transindividuais, não se mostraria viável a participação de tantos legitimados num único processo (SARMENTO, 2015, p. 148-149).

Nos Estados Unidos, houve a instituição das *class actions*, tipo de ação coletiva que permite que um litigante represente toda uma classe de pessoas, numa dada demanda, prescindindo a criação de uma organização permanente; propiciando, desse modo, às causas de grupos ou de interesse público os benefícios de litigantes organizacionais. Os advogados, por sua vez, nessa espécie de ação podem ser bem remunerados pelo trabalho de organização, contudo, o seu manejo demanda especialização, a qual muitas vezes apenas é detida por grupos permanentes e bem assessorados. Outra falha desse instrumento reside na inviabilidade de seu manejo para a defesa de interesses difusos, inclusive dos danos sofridos pelos consumidores (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 60- 61).

Diante da não proteção dos interesses difusos pelas *class actions*, foram criadas as figuras dos “advogados do interesse público” com o fim de defender os referidos interesses da sociedade estadunidense; muitos desses profissionais se congregaram em sociedades de advogados de interesse público, muitas com natureza de organizações de fins não lucrativos e mantidas por contribuições filantrópicas. Em que pese existir a crítica de que os citados profissionais não são responsabilizáveis pelos interesses que representam e da dúvida que paira acerca da viabilidade da adoção desse modelo por demais países, não se pode fechar os olhos

para a relevância dessa atuação na promoção do acesso à justiça aos interesses difusos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 62-64).

A Assessoria Pública, por sua vez, foi uma outra inovação daquele país, que concerne na atuação e na fiscalização de grupos particulares para servir ao interesse público, por meio do financiamento também público; é, igualmente, uma via considerada meio termo entre os advogados privados de interesse público e uma resolução advinda do governo. O que chama a atenção nessa instituição é o fato de ela possuir a capacidade de formar grupos permanentes com força o suficiente para exercer pressão e pleitear os seus próprios direitos, por meio de procedimentos judiciais e administrativos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 64-65).

Dentre as inovações estadunidenses na área, a mais sólida foi a proposta articulada pelo Centro de Representação Popular de *Wisconsin* (direcionada ao Departamento de Administração do mesmo estado) de que se faz necessário, em verdade, a adoção de uma “solução mista”, ou pluralística. Esta, por sua vez, consiste na coexistência de várias instituições e instrumentos- sociedades de advogados de interesse público, advogado público, assessoria pública- com o fim de que todos possam atuar de modo conjugado, com vistas a lograr a tutela devida dos interesses difusos, com destaque também à participação de grupos particulares (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 65- 67).

Anteriormente à edição da Lei 7.347/85, de forma distinta ao que ocorria nos Estados Unidos ou nos demais países desenvolvidos, no Brasil ainda se estava a contemplar a nova realidade trazida com os conflitos de cunho coletivo, conforme preleciona Eliane Botelho Junqueira (1996, p. 391):

Ao contrário do que vinha acontecendo nos países centrais, no caso brasileiro não se tratava, pelo menos no início dos anos 80, de buscar procedimentos jurídicos mais simplificados e alternativas aos tribunais como meio de garantir o acesso à Justiça e de diminuir as pressões resultantes de uma explosão de direitos que ainda não havia acontecido. Ao contrário, tratava-se fundamentalmente de analisar como os novos movimentos sociais e suas demandas por direitos coletivos e difusos, que ganham impulso com as primeiras greves do final dos anos 70 e com o início da reorganização da sociedade civil que acompanha o processo de abertura política, lidam com um Poder Judiciário tradicionalmente estruturado para o processamento de direitos individuais.

Se a questão prática do *welfare state* não estava presente naquele momento - tornando absolutamente fora de lugar preocupações com experiências de conciliação e informalização da Justiça tais como ocorriam nos países centrais e que, na esteira desse movimento, vão gerar, logo em seguida, o *alternative dispute resolution movement* nos Estados Unidos -, as reflexões brasileiras possuíam outra matriz organizadora. A forte presença do pensamento marxista nas ciências sociais de então e a influência dos trabalhos desenvolvidos por Boaventura de Sousa Santos - facilitada tanto por sua estada no Brasil no início dos anos 70, como pela acessibilidade de seus artigos, escritos em nosso quase morto idioma - fizeram com que o tema do pluralismo jurídico fosse transplantado para as investigações que, indiretamente, se voltavam para o tema do acesso à Justiça. Tanto os trabalhos de Boaventura de Sousa Santos, como as pesquisas empíricas desenvolvidas no campo, provavelmente porque tomavam como um dado a própria inacessibilidade da Justiça para os setores

populares, não abordavam explicitamente o tema do acesso à Justiça, mas sim procedimentos estatais e não estatais de resolução de conflitos. Mesmo assim, o tema do acesso à Justiça emerge em toda esta produção.

A solução apontada nesse momento seria a edição de uma lei que garantisse a possibilidade de ações representativas, aos moldes das *class actions* nos Estados Unidos. Na época, tramitaram dois projetos de lei- o de nº 3.034/84 e o de nº 7.347/85, sendo o último o vitorioso, embora em nenhum dos dois projetos, tampouco nas discussões travadas a respeito de sua implementação, se tenha verificado um forte clamor à pauta do acesso à justiça; existindo, na verdade, uma intensa discussão em torno de quais seriam os legitimados a representar os interesses coletivos. Impende salientar que, apesar desse impasse corporativista, o estabelecimento da LACP representou um avanço na pauta distributiva, ao propiciar que interesses sociais antes relegados passassem a usufruir de mecanismo processual apto a tutelá-los no âmbito judicial (GABBAY; COSTA; ASPERTI, 2019, p. 160-162).

Assim, houve no plano nacional uma tomada de providências que expressaram o relevo conferido aos interesses difusos e coletivos no ordenamento jurídico, como o estabelecimento de instrumentos a tutelá-los, a saber- a ação civil pública, conforme acima exposto; o mandado de segurança coletivo e a ação popular- além da ampliação dos legitimados a propor a primeira ação. Outrossim, convém destacar a criação de órgãos voltados para a salvaguarda dos interesses em comento, a exemplo da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON)⁸⁷, que possui por escopo a defesa do consumidor (SARMENTO, 2015, p. 149).

De acordo com Daniela Gabbay, Susana da Costa e Maria Asperti (2019, p. 160), o estabelecimento da LACP na década de 80 foi, deveras, um marco no sentido de garantir acesso de demandas coletivas em sentido lato ao Judiciário, as quais até então encontravam-se praticamente alijadas desse ingresso, não obstante serem marcadas pelo seu elevado impacto social. Vivia-se numa conjuntura até então pautada por uma lógica de processo individualista e por um Judiciário conservador e inabilitado para lidar com conflitos dotados de complexidade, sobretudo quando em favor das camadas mais desfavorecidas, o que restou evidenciado pelas pesquisas desenvolvidas pela *Law and Society* na época.

Talvez o primeiro revés que pode ser verificado no âmbito das ações coletivas é o fato de nelas não haver a atribuição de legitimidade para o seu ajuizamento à pessoa física, sob o

⁸⁷ Victor Aisenberg (2007, p. 480) assevera que conquanto se dê geralmente no âmbito extrajudicial, a atuação do Procon é valorosa, uma vez que, ante a sobrecarga do *Parquet*- tanto Federal, quanto Estadual- que possui várias atribuições, aí incluída a de defesa dos interesses transindividuais, além da participação dessa última instituição como parte ou fiscal da lei nas ações coletivas que não seja a parte autora.

fundamento de desconfiança no manejo desses mecanismos por parte dessa figura de forma individual; não obstante esse ponto, o fato de as associações civis deterem tal prerrogativa pode representar, dentro desse processo de abertura política, uma forma de encorajamento à sociedade civil, para que esta se articule em torno da defesa dos seus interesses (GABBAY; COSTA; ASPERTI, 2019, p. 161).

Noutro giro, Lucia Valle Figueiredo (1997, p. 39-40) entende que, caso fosse conferida a legitimação ativa à pessoa física nesse tipo de ação, tal como ocorre na esfera da ação popular, ocasionaria o descrédito da imagem das garantias coletivas. Isso porque, segundo a autora, a sociedade brasileira carece de conscientização sobre cidadania, o que é imprescindível para que um indivíduo pleiteie de modo efetivo e concreto o direito de todos; a situação de ostracismo a que se encontra submetida a ação popular é prova disso.

Pondera, por outro lado, que não se pode esperar que o Poder Público- União, Estados, Municípios e até mesmo instituições como o Ministério Público- ou associações de classe supram a lacuna do que os cidadãos deveriam fazer e não o fazem; destarte, é dever de todos lutar para que os direitos difusos e coletivos consignados na Carta Magna sejam efetivados (FIGUEIREDO, 1997, p. 40).

Sendo assim, em que pese as eventuais falhas e inconsistências das ações coletivas, mostra-se evidente o valoroso papel por elas desempenhado no afã de proporcionar o alargamento ao acesso à justiça de direitos coletivos sociais, conforme ensinam Daniela Gabbay, Susana da Costa e Maria Asperti (2019, p. 162):

A pauta distributiva de acesso à justiça era tão relevante nesse momento histórico que a construção do modelo processual coletivo brasileiro optou por não impactar as ações individuais. Ao contrário do que ocorre em outros modelos, a propositura de uma demanda coletiva no Brasil não impede o ajuizamento de demandas individuais tratando do mesmo tema. Isso permite que coexistam demandas coletivas e milhares de demandas individuais com o mesmo objeto, como por exemplo em relação à discussão sobre a legalidade ou não de um contrato bancário. Ainda que se questione a racionalidade gestora de uma escolha como a brasileira, que permite que haja decisões divergentes sobre a mesma questão fática e/ou jurídica, não se pode negar que essa foi uma escolha que priorizou o acesso à justiça. Nesse sentido, o processo coletivo foi introduzido no direito brasileiro sem impactar as demandas individuais cujo o acesso às Cortes se manteve pleno.

O destaque conferido a esses instrumentos se deve, sobretudo, pois anteriormente ao seu estabelecimento no ordenamento jurídico, constatou-se que o Poder Judiciário não era o principal ator na solução de conflitos difusos e coletivos. Isso porque, à luz de pesquisas realizadas nas décadas de 70 e de 80 (principalmente em sua primeira metade), verificou-se a impossibilidade de tais litígios serem levados a esse Poder, mormente os relativos às comunidades carentes, os quais eram dirimidos em arenas informais, ante o impraticável acesso

às instâncias judiciais, conforme demonstrou Boaventura de Sousa Santos, em sua pesquisa realizada em 1970 numa comunidade do Rio de Janeiro⁸⁸. Outra investigação de relevo foi a empreendida por Joaquim Falcão, a partir dos conflitos urbanos no Recife na década de 80⁸⁹, a qual atestou que em face da barreira então existente para o ingresso dos novos litígios coletivos ao Judiciário, outras arenas- paralelas, informais e por vezes até ilegais- foram formadas. Concluiu, então, o pesquisador que, diante da conflitualidade emergente, fazia-se indispensável que o Judiciário passasse a conhecer dessas demandas (JUNQUEIRA, 1996, p. 392-395).

Os esforços envidados para a devida proteção de interesses de coletividades que antes se encontravam relegados à própria sorte resultaram numa série de aperfeiçoamentos no mundo jurídico sobremaneira salutarens à proteção desses interesses. Não obstante esse avanço, esbarrou-se num Poder Judiciário ineficiente, moroso e incapaz de responder a contento às premências da sociedade, o que ensejou a necessidade de reformas legais e estruturais nesse Poder; além da articulação de mecanismos fora do âmbito judicial, mas que possuíssem o condão de proporcionar a pacificação social.

4.1.4. A terceira onda e a crise do Judiciário

É bem verdade que o acesso à justiça compreende a garantia da assistência jurídica aos necessitados, assim como a essencialidade da promoção de instrumentos aptos à defesa de interesses transindividuais, mas não apenas isso, uma vez que se volta também para o conjunto geral de instituições, instrumentos, pessoas e procedimentos manejados para pacificar ou prevenir lides nas sociedades modernas. A intitulada terceira onda de reforma não se trata, tampouco, de abandono das premissas das duas primeiras ondas, mas da compreensão de que além delas existem inúmeras outras possibilidades para aprimorar o acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67-68).

O feito atingido pelas ondas anteriores, qual seja- a representação judicial de indivíduos e de interesses difusos não se mostrou suficiente na prática. Assim, ante a necessidade de desenvolvimento de novos mecanismos voltados para a concretização de

⁸⁸ A pesquisa de campo realizada por Boaventura de Sousa Santos em 1970 se deu numa comunidade do Rio de Janeiro, a que o autor atribui o nome fictício de “Pasárgada. O mesmo nome é conferido à obra resultante da citada investigação que, por sua vez, identificou a realização de uma nova ordem jurídica paralela ao direito oficial, daí surgindo a expressão “pluralismo jurídico”, que segundo o autor é a “criação de espaços sociais, mais ou menos segregados, no seio dos quais se geram litígios ou disputas processados com base em recursos normativos e institucionais internos” (JUNQUEIRA, 1996 p. 392).

⁸⁹ Conforme ensina Eliane Botelho Junqueira (1996, p. 393), em que pese ter João Falcão bebido da fonte de Boaventura de Sousa Santos acerca da concepção de pluralismo jurídico, o pesquisador se volta para a questão do acesso à justiça dos interesses difusos e coletivos. Ressalta o autor da premência da institucionalização e juridicização dos conflitos a eles atinentes, como etapas da transição democrática.

direitos, empreendeu-se uma reflexão sobre o sistema judiciário, a qual pugna por uma vasta gama de reformas, como mudanças nas formas de procedimento; modificações ou criação de tribunais; alterações no direito material dirigidas à prevenção de litígios, ou à facilitação de sua resolução; utilização de mecanismos privados ou informais de solução de litígios. A perspectiva dessa etapa de acesso à justiça é, pois, abrangente e transcende a representação judicial (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 68-71).

Defende-se, também, uma flexibilidade do processo civil, no sentido de este se adaptar à natureza do litígio em questão, a qual pode diferir bastante em comparação com outras contendas, assim como se distinguem entre si a respeito do montante da controvérsia, ou seja, o valor que os indivíduos ou a sociedade desembolsarão para pacificá-las. Caso se esteja diante de conflitos atrelados a relacionamentos longos e complexos, a mediação ou demais instrumentos de composição entre as partes podem ser a melhor via, a fim de que essas relações não sejam comprometidas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 68-69).

À guisa da terceira onda, diversas inovações foram implementadas no Brasil, como o estabelecimento da tutela antecipada, por meio da Lei 8.952/94, a ser concedida mediante a existência de risco de perecimento do direito das partes até o julgamento do feito. Outrossim, chama a atenção a emenda constitucional 45, que, dentre outros, criou o instituto da súmula vinculante, esta, de observância obrigatória por todos os órgãos judiciais e pela Administração Pública; além do empreendimento de diversas mudanças no Código de Processo Civil em vigor à época tendentes a otimizar o sistema processual (MENDES; SILVA, 2015, p. 1.846-1.848).

Ainda acerca da Emenda Constitucional (EC) n. 45, de 2004, o seu relevo advém, justamente por trazer em seu bojo a tônica de realizar melhorias no sistema de justiça, de modo a torná-lo mais eficiente. Isso porque, estabeleceu também a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que possui o escopo de promover o controle, a fiscalização e o estabelecimento de metas, a fim de uma melhor atuação por parte do Poder Judiciário.

Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes (2013, p. 12) assevera que as mudanças no sistema judiciário brasileiro, fruto da atuação do CNJ visam obter um Judiciário mais célere e efetivo; essas iniciativas visam, igualmente, enfraquecer a cultura “judicialista”⁹⁰ em prol do estímulo de soluções extrajudiciais. Tais mudanças objetivam, em suma, não apenas a garantia do acesso à justiça, como também o incentivo ao desenvolvimento nacional.

⁹⁰ De acordo com o ministro do STF, Gilmar Mendes (2013, p. 12), havia 70 milhões de processos judiciais em tramitação no ano de 2008.

A instituição dos Juizados Especiais pela CRFB/88⁹¹, mais tarde também previstos pelas Leis 9.099/95 e 10.259/2011, foi, também, outro acontecimento emblemático em consonância com os ditames da terceira etapa de acesso à justiça, na visão de Aluisio Gonçalves de Castro Mendes e Larissa Clare Pochmann da Silva (2015, p. 1.847). Tratou-se de mudança orientada à redução da formalidade e da burocracia atrelada à estrutura judicial; visando, pois, uma maior porosidade do Judiciário às demandas da população, em face de se primar, nessas instâncias, dentre outros- pela oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

O Código de Processo de Civil de 2015 pode, igualmente, ser considerado produto dos influxos da referida onda renovatória, uma vez que trouxe em seu seio o fomento aos métodos consensuais de solução de conflitos, por meio do estímulo à mediação, além de dispor sobre a realização de audiências de conciliação e mediação, com o encorajamento do manejo das técnicas a elas correlatas por todos os membros do Judiciário. O novel diploma processual prima, portanto, pelo aprimoramento da técnica judicial (MENDES; SILVA, 2015, p. 1.848-1.851).

Ainda nessa esteira de consolidação de métodos de soluções de conflitos distintos do processo judicial tradicional, destaca-se a edição da Lei 13.140/2015, que versa sobre a mediação entre particulares e sobre a aplicação desse método ao envolver a Administração Pública; impende destacar, de modo semelhante, o estabelecimento da Lei 13.129/2015, que altera algumas disposições na Lei de Arbitragem, dentre elas- a ampliação do espectro de utilização desse mecanismo; a concessão de tutelas cautelares, quando da ocorrência da arbitragem; o fomento ao estudo do instituto (MENDES; SILVA, 2015, p. 1.851).

A pacificação de litígios de forma distinta da proporcionada pelo Judiciário é uma premência apontada pela terceira onda renovatória, haja vista a sobrecarga que acomete esse Poder. Diante dessa constatação e à luz de uma abordagem também tratada na Moderna Teoria do Conflito, os métodos consensuais de solução de conflitos despontam como meio de assegurar a efetividade da justiça, com o manejo, inclusive, de práticas inovadoras como as

⁹¹ A Carta Magna, em seus artigos 24, X, e 98, I, previu os juizados especiais

concernentes ao Direito Sistêmico⁹², que, por sua vez, engloba a mediação com utilização das técnicas das constelações familiares⁹³ (MELO; SOUZA, 2020, p. 125).

Acerca dos contornos atinentes à essa terceira etapa renovatória, Maria Tereza Sadek (2014, p. 58), pondera que esse momento é instigado pela busca de formas de simplificar procedimentos dentro da justiça estatal, mas também pelo fomento à articulação de métodos extrajudiciais de solução de conflitos; existindo, igualmente, a adoção de mecanismos não adversários no âmbito do próprio Judiciário.

Por óbvio, não se pode olvidar o relevante papel desempenhado pela Constituição de 88 por colocar o Brasil de volta aos trilhos da democracia, por meio, inclusive, da tentativa de realizar a reorganização política do país; assim como pela promoção de conquistas sociais no acesso à justiça, mormente no que tange ao reforço conferido à defesa de interesses metaindividuais; além da previsão de novos direitos subjetivos, individuais e coletivos. Ao tempo em que trouxe esses avanços, a Carta Maior, por outro lado, acabou por intensificar o cenário de instabilidade dos poderes estatais, máxime no que tange ao Poder Judiciário, o qual passou a possuir uma atuação ainda mais deficitária, visto que a expansão dos canais de acesso a esse Poder resultou no seu asoberbamento, ante a inexistência de um aparato que fosse apto a lidar com a infinidade de demandas que passaram a ser levadas ao seu crivo (MOREIRA, 2009, P. 64-67).

Nessa perspectiva, Flávia de Almeida Montingelli Zanferdini e Fernando Henrique Machado Mazzo (2015, p. 90) ponderam que com o estabelecimento de instrumentos voltados para assegurar o acesso à justiça, os cidadãos influenciados por uma cultura de judicialização e pela falta de concretização de políticas públicas, passaram a acionar massivamente o Judiciário; ocorre que este não se encontrava aparelhado para recepcionar essa procura descomunal. Houve, desse modo, preocupação em propiciar o acesso ao Judiciário, mas este não estava pronto para atender à demanda emergente; tampouco houve um processo de conscientização no sentido de que o acesso à justiça vai além do ingresso no Judiciário, o que ocasionou um abarrotamento de trabalho do referido Poder.

⁹² Norton Maldonado Dias e Marcelo Azevedo Rieffel (2020, p. 173-174) ensinam que o direito sistêmico é uma perspectiva voltada para uma nova forma de justiça, pautada pela valorização do aspecto humanístico ao reconhecer o valor de cada indivíduo envolvido no conflito. É, desse modo, o conjunto de ações, técnicas, intervenções e práticas sensoriais que almejam expandir a ótica dos litigantes para além do conflito, por meio da condução por um terceiro capacitado, a fim de que este conduza uma análise de maneira profunda acerca desse conflito e revele às partes aspectos muitas vezes despercebidos, mas importantes para se chegar à uma resolução que garanta a paz social.

⁹³ Constelação familiar é o mecanismo que age com foco direto no problema, ao trabalhar com elementos de consciência psicológica enraizados nos sistemas de crenças familiares e que atrapalham o desenvolvimento dos indivíduos (DIAS; SCHEFFLER, 2019, p. 97).

Essa incapacidade do Judiciário Brasileiro de lidar com as novas demandas surgidas pode ser explicada pelo fato de na América Latina, no geral, durante a maior parte do século 20, o Estado ter se preocupado em estruturar de forma sólida o Poder Executivo, enquanto que o Judiciário quedou relegado, praticamente, à uma mera instância burocrática estatal, dotado de menos vigor que o primeiro. Restando, pois, a esse último a incumbência de mero aplicador da lei- baseado no modelo europeu- e, por conseguinte, num Poder incapaz de refrear o alargamento do Estado e de seus mecanismos de regulação (SANTOS, 2007, p. 11).

Tal conjuntura denota a crise vivida pelo Judiciário brasileiro que, segundo José Eduardo Faria (2004, p. 104-105) se destrincha numa crise de eficiência e numa crise de identidade. A primeira, se dá, boa parte, em razão da incompatibilidade entre a estrutura desse Poder e a realidade socioeconômica na qual este se debruça; pautado numa lógica burocrática desde os seus primórdios, o Judiciário parte da premissa da igualdade formal perante a lei, princípio que, no entanto, não se sustenta diante de uma sociedade como a brasileira, marcada por uma realidade injusta e conflitiva, pela corrupção que desvia recursos públicos, assim como pelo alijamento de parte considerável da população à fruição de direitos fundamentais, e que ainda por cima é vítima de um sistema legal fragmentário, contraditório e inapto a gerar previsibilidade de expectativas.

Ao passo que a crise de identidade, segundo o supracitado autor (FARIA, 2004, p. 117), se dá nos seguintes moldes:

Diante da crescente autonomia dos diferentes setores da vida social propiciada pela globalização econômica, com suas racionalidades específicas e por vezes incompatíveis entre si levando à ampliação dos sistemas auto-organizados e auto-regulados, a Justiça foi conduzida a uma crise de identidade funcional. Por um lado, o Estado do qual faz parte, ao promulgar leis, cada vez mais é obrigado a levar em conta as variáveis internacionais para saber o que de fato pode regular e quais de suas normas serão efetivamente respeitadas. Por outro lado, os tribunais e os demais poderes do Estado também já não podem mais almejar disciplinar contextos sociais heterogêneos e complexos por meio de normas ou “constituições-dirigentes” Daí as estratégias de desregulação e deslegalização que têm sido adotadas paralelamente aos programas de privatização dos monopólios públicos e à substituição das instituições governamentais de bem-estar coletivo e dos mecanismos estatais de seguridade social por seguros privados, ampliando o intercruzamento de distintas ordens normativas.

Helena Delgado Ramos Fialho Moreira (2009, p.83), a seu turno, pontua que a crise de identidade reside na não apresentação de respostas adequadas por parte do Judiciário à nova ordem de demandas levadas ao seu conhecimento, consistindo, pois, tal crise, num outro lado da crise de eficiência, a qual não se verifica apenas nos casos de uma prestação ineficaz ou a destempo.

Assevera, ainda, Faria (2002, p. 101), a respeito da crise enfrentada pelo Judiciário:

A conclusão, evidentemente, não poderia ser outra: a ineficácia judicial conduz a uma crise de legitimidade do Judiciário, decorrente tanto de fatores internos, como o anacronismo de sua estrutura organizacional, quanto de fatores externos, em face da insegurança da sociedade com relação à impunidade, à discriminação e à aplicação seletiva de leis. Essa é a razão pela qual “o sentimento de vitimização e a percepção da impunidade criam condições de anomia sob as quais se esgarçam a eficácia das leis, sua expressão moral e a legitimidade do poder institucionalizado, isto é, da autoridade legal”⁹⁴. A preocupação das cúpulas judiciais com a “certeza jurídica” não é, dessa maneira, suficientemente ampla para atingir largas parcelas da população- o que entreabre uma situação ambígua, em que a lei e o arbítrio se entrelaçam numa perversa simbiose; uma trágica simbiose, em que a vida civil culmina por dar lugar à vida natural, em que o Estado de direito retrocede para o estado da natureza, em que o Estado de direito retrocede para o estado da natureza, em que a lei acaba valendo para alguns segmentos sociais mas não para todos, em que o Judiciário não se mostra capaz de universalizar a aplicação dos mais elementares direitos humanos e sociais.

Outra problemática que há muito assola o Judiciário é a morosidade. Esta pode ser, tanto sistêmica quanto ativa. A primeira é decorrente da sobrecarga de processos, da burocracia demasiada, do positivismo e do legalismo; espécie de morosidade que pode, no entanto, ser combatida por meio de reformas com vistas a atingir uma justiça mais célere, juntamente com uma interpretação socialmente responsável, que pode, em determinados casos, exigir mais tempo e reflexão. A última, noutro passo, nada tem a ver com burocracia, mas com certos operadores do direito- magistrados, servidores, membros do Ministério Público, advogados-, com partes e com terceiros envolvidos numa articulação com o fito de obstaculizar o desfecho das controvérsias, por meio de artifícios protelatórios (SANTOS, 2007, p. 25-30).

Os efeitos nefastos da morosidade são indiscutíveis. A esse respeito, Helena Delgado Ramos Fialho Moreira (2009, p. 103) preleciona que a demora da prestação jurisdicional pode inclusive ocasionar o aumento dos custos processuais, tal como com honorários advocatícios; assim como a ampliação do lapso temporal sem fruição do bem da vida por parte do demandante; de modo que o economicamente mais favorecido pode se beneficiar dessa situação, em detrimento da parte menos abastada.

Assevera, ainda, a jurista (MOREIRA 2009, p. 107) que conquanto a sobrecarga de processos que acomete o Judiciário advenha de carências no tocante ao número de juízes, servidores e demais deficiências estruturais, também encontra assento na dinâmica processual posta que possibilita condutas abusivas das partes, as quais muitas vezes se utilizam de expedientes meramente protelatórios. Destarte, a lógica formalística do processo, aliada a aplicadores do direito que não refletem acerca dessa sistemática corroboram para um Judiciário lento e sobrecarregado.

⁹⁴ Trecho de Edmundo Campos Coelho, em sua obra “A criminalidade urbana violenta”.

Nesse sentido, o ensino jurídico, também desempenha um papel decisivo no mau funcionamento do sistema judicial; isso porque, pautado preponderantemente numa perspectiva técnico-burocrática e focado na dogmática jurídica, acaba por se afastar da realidade social, o que resulta na formação de profissionais descompromissados com os problemas que afligem a coletividade. Na verdade, com o fim de contornar essa realidade, seria necessário que houvesse a implementação de uma cultura técnico democrática, esta, por sua vez, comprometida com o erigir de uma sociedade mais democrática e justa; com a tomada de consciência de que a dogmática jurídica é apenas um dos ramos dos saberes do direito, e de que é imprescindível que este se pautar na interdisciplinaridade, pelo diálogo entre as culturas e pela responsabilidade com a cidadania (SANTOS, 2007, p. 58-64).

Ao levar em consideração as diversas vicissitudes que comprometem uma prestação jurisdicional adequada e o fato de que as reformas de organização e gestão estão entre um dos principais compromissos de agendas de reforma da justiça em vários países, Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 52) aponta, dentre outras, propostas- a mudança de métodos de trabalho; uma nova organização interna dos tribunais; maior eficácia na administração de recursos humanos e materiais, de fluxos processuais; assim como uma articulação mais eficiente dos tribunais com serviços complementares à justiça

Uma perspectiva interessante a ser trazida à baila é a esposada pelo professor Marc Galanter (2015, p. 44) ao apontar que o aspecto da “justiça” almejado no acesso à justiça dos parâmetros atuais diz respeito ao pleito de direitos e garantias já previstos no ordenamento jurídico como as melhores práticas institucionais; ocorre que ao agregar à essa ideia a dimensão temporal, não mais se está a perceber um dano e a imputar esse dano a um agente que possa ser responsabilizado⁹⁵, mas a modificar a compreensão a respeito dos danos e a alterar a atribuição de responsabilidade por tais danos causados. O acesso à justiça defendido pelo teórico é, então, o da correção da injustiça, esta (a injustiça), possui um domínio estendido, pois mesmo com as inovações tecnológicas e os avanços na capacidade humana, novas necessidades e novos problemas emergem; nessa linha, além da inclusão de novos tipos de problemas, há a inclusão dos problemas de pessoas que anteriormente tinham pouca ou nenhuma visibilidade- como as pessoas com deficiência e as minorias sexuais, por exemplo.

⁹⁵ Explica Galanter (2015, p. 43) que os programas de Acesso à justiça enxergam a disputa à luz de uma lente positivista, na qual nomear é perceber a lesão remediável de acordo com as práticas existentes das instituições; ao passo que imputar é identificar um agente que possa ser responsabilizado por aquelas práticas; enquanto isso, reivindicar consiste na busca de remédios legais que regulem as referidas práticas, ou por ajustes incrementais de tais práticas.

Assim, partindo do núcleo comum das mudanças das tecnologias de comunicação, a modificação de pontos concebidos como importantes no que concerne aos interesses favorecidos e a distribuição de recursos para favorecer grupos menos favorecidos, implica no reconhecimento de uma fronteira de movimento, o que é algo controverso, pois o aumento da justiça não implica na diminuição na quantidade de injustiça, assim como esta última cresce à medida que avança o conhecimento e a capacidade humanos. Outrossim, em face de um mundo onde as capacidades e as injustiças se multiplicam, não se pode desatentar para a necessidade de racionamento da justiça, visto que esta é dispendiosa, uma vez que demanda dinheiro, organização e contingente limitado de suprimento de atenção, e desemboca, igualmente, em custos de oportunidade (GALANTER, 2015, p. 45).

Alerta, então, o autor (GALANTER, 2015, p. 46):

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”. O otimismo acerca da resolução de problemas e o grande florescimento do interesse e do investimento de energia em esquemas inovadores para a justiça corretiva (processamento internacional de criminosos de guerra e ditadores brutais, corrigindo antigos erros, compensando vítimas de terrorismo) convivem lado a lado com o pessimismo sobre a justiça distributiva voltada para o futuro (deterioração da rede de seguridade universal). Embora o Acesso à Justiça tenha iniciado como um meio de ampliação das oportunidades para a justiça corretiva, a fronteira em movimento faz desmoronar a distinção entre justiça corretiva e distributiva. A escolha sobre qual iniciativa corretiva deve ser perseguida é uma decisão distributiva “política”. Racionar e priorizar oportunidades para a justiça distributiva dissolve a ilusão de que a justiça existe no reino da legalidade técnica e é distinta da política. Instituições e agendas politicamente diversas e rivais já são uma particularidade familiar do mundo do direito de interesse público. Não devemos nem estar surpresos nem infelizes em ver uma diversidade semelhante nos programas de acesso à justiça.

A terceira onda objetivou, dentre outros, um Poder Judiciário eficiente, célere e que acompanhe as premências levadas pela sociedade ao seu conhecimento; com o fim de atingir tal desiderato, mostra-se imprescindível que seja garantida, não só no início, mas durante, e até o final a razoável duração do processo, enquanto norte a ser seguido, conforme propugnado pela Carta Magna e pelo ordenamento jurídico pátrio.

4.2. O direito fundamental à razoável duração do processo e as suas implicações

4.2.1. Previsão normativa nos planos nacional e internacional

A Emenda Constitucional 45 de 2004 foi a responsável por acrescentar ao art 5º o inciso LXXVIII que estabelece o direito à razoável duração do processo. Trata-se de dispositivo que objetiva a celeridade e a efetividade da tutela jurisdicional como direito fundamental,

condicionando, pois, desde a sua consignação na Carta Maior, o respeito a esse princípio por parte do Estado- com a conseqüente tramitação mais célere dos processos e a garantia de uma distribuição de justiça factível a ser experimentada pelos hipossuficientes (SILVA, 2013, p. 485-486).

Nesse sentido, ensina Andresa Minatel (2008, p. 28):

A reforma do Poder Judiciário, proposta pela Emenda Constitucional nº 45, promulgada em 8 de dezembro de 2004, entrou em vigor assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, conforme se verifica em seu art. 5º, LXXVIII.

A Emenda Constitucional nº. 45/04 pode ser considerada como o início da evolução de mudanças, da tomada de consciência, da necessidade de alterações para que o processo seja mais eficaz, ágil e, assim, justo.

No âmbito internacional, a Convenção Europeia de Direitos Humanos foi o primeiro tratado a agasalhar o direito à efetiva e pronta prestação jurisdicional, ao trazer, inclusive, a disposição de que seria possível a condenação dos Estados que desobedeçam a esse mandamento a indenizar os lesados. Prevê, então, o art. 6º, I, do referido diploma que toda pessoa tem direito à prestação jurisdicional em tempo razoável (ANNONI, 2007, p. 1).

Ainda sobre a consignação desse direito a nível internacional, ensina Frederico Augusto Leopoldino Koehler (2009, p. 33):

Por sua vez, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1966- que faz parte da Carta Internacional de Direitos Humanos, constituída ainda pela Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais, Culturais, também aprovado em 1966-, consagra, em seus artigos 9º e 14, §3º, 3, o direito a um processo justo, com inúmeras garantias aos litigantes, dentre as quais a de um julgamento em tempo razoável.

Enquanto isso, no âmbito continental, o Pacto de São José da Costa Rica de 1969 ou Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu art. 8º, I, estabelece esse direito como concernente à prestação jurisdicional sem dilações indevidas. Subscrito pelo Brasil, mas apenas ratificado pelo Decreto 678 de 1992, passou a fazer parte do rol dos direitos fundamentais na Carta Magna somente em 2004, por meio da Emenda 45, mencionada alhures. Dessa forma, esse acréscimo, mesmo que tardio, demonstrou uma preocupação no combate à morosidade da justiça no país (ANNONI, 2007, p. 2).

Ademais, foi esse princípio assegurado no âmbito infraconstitucional do ordenamento jurídico brasileiro por meio do CPC de 2015, que trouxe entre as “normas fundamentais do processo civil” a sua salvaguarda em dois dispositivos, nos arts. 4º e 6º, o que implica no fato de que não é apenas responsabilidade do juiz a observância da razoável duração do processo,

mas também dos demais sujeitos que participam do processo- partes, advogados, terceiros e Ministério Público, (SOARES, 2017, p. 99).

Há, ainda, outros dispositivos constantes no CPC que vieram a contribuir para a salvaguarda da razoável duração do processo, consoante exposto por Soares (2017, p. 111-112):

Repetindo literalmente o que já prescrevia o CPC/1973, mas dando força à tempestividade procedimental e jurisdicional, verificamos que o art. 77 do CPC/2015 estabelece os deveres das partes no processo, bem como indica que as mesmas devem agir com lealdade e boa-fé, expondo os fatos em juízo conforme a verdade; não formulando pretensão ou apresentando defesa cientes de que são destituídas de fundamento; não produzindo provas e não praticando atos inúteis ou desnecessários à declaração ou à defesa do direito; cumprindo com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criando embaraços à sua efetivação. No entanto, para garantir a efetividade das disposições previstas no art. 77 do CPC/2015, o legislador trata com mais rigor aqueles que não seguem os seus deveres e violam a dignidade da justiça e conseqüentemente a tempestividade procedimental e jurisdicional. Assim, estabelece o § 2º desse artigo 77 que caso a parte não cumpra as decisões jurisdicionais ou crie embaraços ao seu cumprimento, o juiz deve aplicar multa de até 20% do valor da causa, sem prejuízos de penalidades civis e penais que devem ser apuradas. E no § 5º do mesmo artigo, ficou estabelecido que se o valor da causa for irrisório ou inestimável, a multa prevista no § 2º poderá ser fixada em até 10 (dez) vezes o valor do salário-mínimo. Vejam que a preocupação do legislador processual com a tempestividade procedimental e jurisdicional. Interessante também é o que verificamos no § 6º. do art. 77 do CPC/2015, que também estabelece punição para os advogados públicos e privados que representam as partes no processo, bem como a Defensoria Pública e o Ministério Público, indicando que os mesmos não serão multados, mas que sua responsabilidade disciplinar deve ser apurada pelo respectivo órgão de classe ou corregedoria, ao qual o juiz oficiará. Também em nome da garantia da duração razoável do processo.

A litigância de má-fé, prevista nos artigos 79 e 80 do CPC/2015, que repete o que já conhecíamos no CPC/1973 também busca garantir a duração do processo em tempo hábil.

Já no plano infralegal, a Resolução 194/2014 do CNJ pode ser vista como uma política pública destinada ao favorecimento da razoável duração do processo, por estabelecer diretrizes voltadas para uma gestão mais eficiente dos processos que tramitam no primeiro grau, por meio de uma inteligência colaborativa, com a disposição de que deve o Judiciário, igualmente, realizar uma adequação orçamentária, para que por meio dela outras ações sejam praticadas (PRIEBE; SPENGLER, p. 176).

Devidamente agasalhado nos diplomas legais internacionais e domésticos, a razoável duração do processo é, sem sombra de dúvidas, um parâmetro a ser seguido pelo Poder Judiciário e pelo Estado como um todo. Superado esse ponto, cabível apresentar nas linhas que se seguem breves explanações acerca do direito em testilha.

4.2.2. Alguns pontos relevantes sobre o direito em análise

Relevante abordar a seguinte questão- o inciso LXXVIII do art. 5º da CRFB- em verdade, traz dois direitos fundamentais autônomos: a duração razoável do processo e a

celeridade processual. Assim, o inciso acima referido contém dois princípios, o primeiro, a razoável duração do processo, a qual deve ser respeitada quando se ingressa com uma demanda no Poder Judiciário, ou ao ser parte conflitante no âmbito administrativo; já o segundo seria a celeridade processual ao se buscar meios necessários para a salvaguarda de maiores condições de efetividade processual, ao restar fracassada a possibilidade de garantia por parte do Estado, por intermédio do Poder Judiciário, do direito fundamental a um processo tempestivo. Reconhecendo, por conseguinte, a situação de crise a que está acometido o Judiciário (JOBIM, 2012, p. 91).

Assim, em que pese haver autores, a exemplo da autora Ana Maria Goffi Flaquer Scartezini que defende que duração razoável do processo é o próprio princípio da celeridade processual, sem que exista distinção entre ambos, parece mais acertado o posicionamento defendido por Marco Félix Jobim (2012, p.91), no sentido de se tratarem de direitos distintos. Isso porque, o primeiro é um mandamento para que nos âmbitos judicial e administrativo o processo finalize num determinado lapso temporal razoável; ao passo que a celeridade é o dever que possui o Estado de ao menos conseguir os meios necessários ao cidadão, a fim de que sejam alcançadas condições de efetividade processual, num tempo razoável.

Nessa senda, razoável duração do processo e acesso à justiça estão intimamente ligados, uma vez que para além da salvaguarda do acesso ao Judiciário por meio do ajuizamento de uma ação, a qual objetiva a garantia de um direito; deve o processo durante todo o seu curso ter uma duração razoável, com a preservação desse direito, portanto, do seu início ao seu término (COELHO, 2020, p. 19).

Insta salientar que a titularidade do direito à razoável duração do processo é a mais abrangente possível, visto que engloba todas as pessoas físicas, aí considerados os brasileiros e os estrangeiros, residentes ou em trânsito; as pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras; assim como o Estado e os seus órgãos de funcionamento interno e externo; enfim, todos aqueles que ingressem no Poder Judiciário, como autor ou réu, ou ainda como intervenientes, apenas, fazem jus a esse direito. O Estado, em que pese ser o destinatário principal dos direitos fundamentais, pode em alguns casos ser destinatário e titular desses direitos- no caso do direito ao acesso à justiça, ao contraditório, à ampla defesa- e igualmente o é no caso do direito à razoável duração do processo (JOBIM, 2012, p. 80-84).

Em sentido semelhante, Luiz Guilherme Marinoni (2009, p. 84) defende que o direito à tutela jurisdicional tempestiva deve ser conferido não só ao autor, como também ao réu; este, por sua vez, é titular do direito de defesa, tratando-se, pois, de garantia enquanto cidadão contra o Estado. Ademais, num último grau, a própria sociedade é titular direito à razoável duração do

processo, visto que possui o direito de ver os processos desenvolvidos em tempo razoável, máxime no que tange às ações voltadas à tutela dos direitos transindividuais (ação civil pública ou ação coletiva), à defesa da coisa pública (ação popular), entre outras.

Outrossim, merecem guarida os ensinamentos de Paulo Caliendo (2007, p. 525-526) que assevera que o Ministério Público, na defesa de direitos difusos, sociais ou coletivos pode pleitear o direito à razoável duração do processo; assim como seria possível um ente federado como o Município realizar o citado pleito (*apud* JOBIM, 2012, p. 84).

Quanto aos destinatários desse princípio, cabe aclarar que a todos se impõe, não apenas ao legislador e ao juiz, o que poderia ser inferido a partir de uma leitura desatenta da previsão do art. 5º, inciso LXVIII; este dispositivo, portanto, se aplica igualmente à atuação das partes e a de seus procuradores, que, em verdade, mantém vínculo estreito com a razoável duração do processo (VIANA, 2007, p. 232).

Dotado de espectro o mais amplo possível no que tange à sua titularidade e de necessária observância por todos, sobretudo pelo Estado, resta indagar se, na prática judicial, esse direito é devidamente respeitado e cumprido.

4.2.3. Dos embaraços à garantia da razoável duração do processo

Em que pese o seu amparo constitucional, não parece haver, em regra, o merecido respeito a esse direito no âmbito da prestação jurisdicional nacional. José Carlos Barbosa Moreira (2004, p. 2-3) ensina, no entanto, que esse fenômeno não atinge apenas o Brasil, mas diversos ordenamentos jurídicos; isso se dá devido ao grande número de demandas e da consequente elevação da carga de trabalho do Poder Judiciário em todo o globo (*apud* Koehler, 2009, p. 20).

Várias são as questões que acabam por resultar nesse contexto de transgressão ao princípio em questão. É bem verdade que a situação da morosidade dos países subdesenvolvidos não é atribuível apenas à lei, mas também, em grande parte, a aspectos materiais, a saber- falta de recursos humanos, de juízes, de servidores qualificados, de estrutura física, de equipamentos e de materiais de expediente do próprio Poder Judiciário (KOEHLER, 2009, p. 178).

Há, também, as tradicionais causas de intempestividade do Judiciário, como o amplo e complexo sistema recursal, a má remuneração de servidores, a desproporcionalidade entre o número de magistrados e o de habitantes. Nesse sentido, Marinoni (2006, p. 189) assevera que a demora processual não pode ser atribuída aos juízes, mas que essa lentidão se dá em razão de

vários interesses, a exemplo da falta de vontade política para solucionar o problema (*apud* JOBIM, 2012, p. 128).

O referido autor (MARINONI, 2009, p. 89) aduz, ainda, que a habitual justificativa de que a demora no trâmite processual se dá por excesso de trabalho dos juízes é uma verdadeira declaração de ineficiência por parte do Estado, no que tange o respeito à razoável duração do processo. Cabe, então, ao cidadão, caso a ação ainda esteja em curso, alegar a demora injustificada nos próprios autos, ou se a duração processual desarrozoada já causou dano, configura-se hipótese de ajuizamento de ação ressarcitória por parte do cidadão lesado.

Pode-se pontuar, também, que em razão de a duração atual dos processos ser de 5, 10, 15 anos, pode um indivíduo ter de 10% a 30% de sua vida perturbada pela excessiva duração processual; situação que gera descrédito do Judiciário diante da patente intempestividade no andamento dos feitos; tal lentidão, por sua vez, pode, acarretar uma situação marcada por insegurança jurídica e violação de princípios como a economia processual, além do desgaste psicológico das partes (JOBIM, 2012, p. 134-135).

Nesse sentido, Antônio do Passo Cabral (2013, p. 75) traz interessante ponto de vista acerca desse problema:

Em verdade, a demora na solução do litígio impõe a todos os litigantes um prejuízo: autor e réu perdem simultaneamente em razão do prolongamento injustificado da lide. Trata-se de um dano que não decorre da derrota em relação à pretensão deduzida, mas um “dano marginal”, na feliz expressão que foi popularizada na doutrina italiana de Enrico Finzi. O dano marginal é aquele que sofrem os litigantes em razão de deficiências na tramitação dos processos, e esta demora afeta a ambos, autor e réu, vencedor e vencido. Claro que, como nota a doutrina, muitas vezes a dilação excessiva do processo interessa a uma das partes; e é certo que o efeito deletério da demora no processo é muito maior para o vencedor (aquele que tem razão e, ao final, é proclamado como sendo titular do direito até então meramente afirmado) do que para o vencido. No entanto, também este é atingido pela demora injustificada.

Numa perspectiva não menos curiosa, Dalmo de Abreu Dallari (1996, p. 77), enuncia que o motivo determinante da intempestividade do Judiciário se deve ao fato de ser este o Poder mais fraco, condição essa que remonta ao ano da Proclamação da República. Havendo, portanto, uma sobrepujança do Executivo, seguido pelo Legislativo e em último plano o Judiciário; sendo assim, os dois primeiros não se dispõem a mudar a situação atual do Judiciário, o que resta evidente na falta de investimentos nos serviços judiciais (*apud* KOEHLER, 2009, p.179).

Difícil, no entanto, é estabelecer os limites de quando se está diante de respeito ou não à razoável duração do processo, visto ser este conceito dotado de certa vagueza.

O entendimento de Carlos Henrique Soares (2017, p. 101) é o de que a expressão “razoável” é marcada por imprecisão e subjetividade; mostrando-se, portanto, inexplicável do

ponto de vista científico; tampouco contribui para sanar dúvidas acerca de sua aplicação nos casos concretos, menos ainda numa discussão objetiva sobre o estabelecimento de prazo de duração mínima e máxima para os procedimentos judiciais. Destarte, prazo razoável aponta para uma situação intermediária entre celeridade e morosidade processual.

Soares (2017, p. 101), então, apresenta o seguinte raciocínio a respeito da razoável duração do processo:

Duração razoável do processo deve levar em consideração duas perspectivas. A primeira, voltada para as partes e terceiros, indicando o tempo necessário para a realização dos atos procedimentais. A segunda, voltada para a atuação do órgão jurisdicional, indicando o tempo necessário para se proferir decisões judiciais de mérito ou interlocutórias. Muitas vezes a demora na realização de um único ato procedimental não causa a violação da tempestividade procedimental. No entanto, a demora ou a rapidez em praticar um conjunto de atos procedimentais, invariavelmente pode trazer uma violação ao direito a tempestividade procedimental e a tempestividade na prestação jurisdicional.

Destarte, o uso do termo razoável, sem haver a devida contextualização, se caracteriza como uma verdadeira cláusula geral e abstrata; inviável de ser garantido e haurido de normas e aplicado concretamente, além de ser impossível o seu emprego à luz da eficiência, da efetividade e da eficácia dos direitos procedimentais e processuais. (SOARES, 2017, p. 102-103).

Há, então, teóricos que julgam ser apropriada a fixação de prazos para realizar tal determinação. Com efeito, o autor Fernando da Fonseca Gajardoni (2003, p. 59-60) defende a tese de que em sistemas processuais preclusivos e de prazos majoritariamente peremptórios como o brasileiro, o tempo ideal do processo é aquele resultante do somatório dos prazos do CPC para o cumprimento de todos os atos que compõem o procedimento, somado ao tempo do trânsito em julgado; assim, a tutela jurisdicional prestada além desse prazo é intempestiva (*apud* KOEHLER, 2009, p. 67-68).

Nesse mesmo diapasão, diante da imprecisão existente no conceito do que seja razoável, Soares (2017, p. 102-103) defende que em vez da expressão “razoável duração do processo”, melhor seria “tempestividade procedimental e jurisdicional”; esta, enquanto direito do cidadão a obter a solução dos direitos judicializados em tempo procedimental e judicial legalmente estabelecidos, devendo esse marco temporal ser respeitado por juízes e partes. Nessa perspectiva, deve ficar a cargo da lei a delimitação de quando um processo durou razoavelmente ou não.

Pontua o referido autor (SOARES, 2017, p. 106) que, no entanto, a razoável duração do processo não pode ser enxergada como um mandamento absoluto, visto que em determinados casos pode esse direito ceder em nome da garantia dos direitos da ampla defesa,

do contraditório e do devido processo legal. A limitação à duração razoável necessita, todavia, de fundamentação de que se trata de medida necessária, com base nos art. 93, IX⁹⁶, da Constituição de 88 e no art. 489, §1^{o97}, do CPC.

Se porventura o objetivo fosse estabelecer prazos fixos à duração do processo, seria suficiente realizar a contagem dos prazos previstos no Código de Processo Civil. Far-se-ia, pois, o cômputo do dia da distribuição do processo, acrescentando-se o prazo para que o escrivão faça sua primeira conclusão, somando-se ao prazo o tempo que o juiz tem para despachar ou decidir, acrescentando-se todo o resto dos atos processuais até se chegar ao número preciso de dias para o desfecho processual (JOBIM, 2012, p. 159).

Posicionamento semelhante, mas de certa forma atenuado é o de Araken de Assis (2006, p. 220), pois para o jurista seria viável somar todos os intervalos de tempo previstos em lei e determinar com base numa análise do todo, os que seriam impraticáveis de a lei delimitar um intervalo rígido, como a demora média da citação por oficial de justiça, ou a circunstância de o feito se processar no rito ordinário, para, dessa forma, averiguar quantos dias seriam desejáveis para o fim do processo (*apud* JOBIM, 2012, p. 159).

Levando em conta o posicionamento acima e o da vertente que defende a determinação de um prazo fixo de duração do processo, Marco Félix Jobim (2012, p. 159-160) tece os seguintes comentários:

Numa primeira leitura poder-se-ia chegar a uma conclusão de que bastaria somar os prazos processuais para se chegar a um tempo estimado de cada tipo de processo, quase que como se fosse uma contagem objetiva, sem maiores preocupações. Contudo, o autor gaúcho vai além, para, devendo-se levar em conta a gama de dificuldades existentes nos procedimentos, os quais foram tratados no capítulo destinado às causas da intempestividade processual. Contudo, somar esses prazos,

⁹⁶ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

⁹⁷ Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

[...]

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

quer objetivamente, sem os percalços existentes no Poder Judiciário, quer com aqueles idealizados por Araken de Assis, não podem ser aceitos. O primeiro, pois, parte do pressuposto de um Poder Público perfeito, o que está longe de ocorrer por motivos já levantados. O segundo, embora tenha o seu brilho, acabaria por contar o tempo do “joio e do trigo” juntos, não separando o que está bom do que está ruim no Poder Judiciário. Explica-se: a demora média na proposta do processualista é, tomando-se como exemplo o tempo de uma citação que demorou 90 dias para acontecer e somá-lo com uma que levou apenas 5 dias para ser efetivada. O ruim continuaria a existir, não sendo combatido.

Jobim (2012, p. 160) conclui, então, que não se mostra acertada a fixação de prazo para o processo ser finalizado, haja vista o prazo processual ser algo dotado de grande complexidade, não se podendo apenas aplicar o tempo cronológico para determinar se está-se diante um processo tempestivo ou não.

Sendo assim, a corrente doutrinária que estabelece a fixação de prazos para pôr fim ao processo é duramente criticada. Adepto dessa vertente, Francisco Wildo Lacerda Dantas (2006, p.141-142), defende que a razoável duração do processo se trata de um conceito indeterminado e que a questão não pode ser resolvida por meio de simples operação aritmética; em verdade, o que se objetiva é a duração razoável do processo considerado globalmente e não o cumprimento absoluto dos prazos para cada ato processual previsto em lei (*apud* KOEHLER, 2009, p. 69).

Victor Saldanha Priebe e Fabiana Marion Spengler (2017, p. 174), por sua vez, prelecionam que o conceito de razoável somente é alcançado à luz da análise do caso concreto, uma vez que por meio das suas peculiaridades da lide poder-se-á aferir se a resposta conferida pelo Judiciário está sendo prestada de modo adequado. Pontuam, ainda, que os primeiros passos vêm sendo dados para a adoção desse entendimento no cenário jurídico nacional.

Ponderam, desse modo, os autores (PRIEBE; SPENGLER, 2017, p. 174-175):

Estando claro que o sentido da razoável duração somente pode ser entendido frente a uma análise caso a caso dos processos, esta concepção fortalece o princípio constitucional de acesso à justiça por conta dos efeitos que irradia, pois, “não basta apenas garantir o acesso aos tribunais, mas principalmente possibilitar aos cidadãos a defesa de direitos e interesses legalmente protegidos”⁹⁸. Neste mesmo sentido, “uma decisão judicial, por mais justa e correta que seja, muitas vezes pode tornar-se ineficaz quando chega tarde, ou seja, quando é entregue ao jurisdicionado no momento em que não mais interessa nem mesmo o reconhecimento e a declaração do direito pleiteado”⁹⁹.

Frederico Koehler (2009, p. 71-72) também advoga a favor da tese de que o prazo razoável só pode ser aferido caso a caso, mediante um juízo de razoabilidade, aliando-se bom

⁹⁸ Citação da própria autora Fabiana Marion Spengler, em sua obra “Da Jurisdição à Mediação: por outra cultura no tratamento de conflitos”, de 2010.

⁹⁹Referência também de Spengler, em sua obra “Tempo, Direito e Constituição: reflexões na prestação jurisdicional do Estado”, de 2008.

senso e ponderação, tendo em vista a complexidade das lides processuais, as quais são distintas; desse modo, o que pode ser considerado razoável numa situação, pode não ser noutra. Outrossim, a verificação da razoabilidade temporal dos processos deve se lastrear, mormente, numa perspectiva qualitativa, mostrando-se essencial determinar como o tempo foi empregado e não somente o transcorrer do citado lapso temporal; ao referenciar Samuel Miranda Arruda, Koehler afirma, ainda, não ser pertinente a determinação do prazo razoável apenas com uma simples operação aritmética, devendo-se considerar o consumo do tempo como um todo num processo, se o tempo despendido está de acordo com a atividade jurisdicional realizada.

Koehler (2009, p. 72-73), por outro lado, assevera que mesmo diante do entendimento de que não se mostra adequada a definição de um lapso temporal específico para caracterizar a duração razoável do processo, há casos em que a ofensa à tal princípio é patente; a exemplo de um processo judicial com duração superior a 20 anos, sem o seu devido desfecho. Trata-se, portanto, de caso no qual a violação ao direito em questão é evidente. O autor se utiliza, então, da jurisprudência da Comissão Europeia a respeito de um caso de 1990, como exemplo de duração excessiva do processo, visto que se trata de processo que durou 13 anos até o seu desfecho, tendo essa Corte considerado tal lapso temporal injustificado e excessivo.

Ante a complexidade e a controvérsia relativa ao ponto, talvez o mais acertado seja a adoção de uma perspectiva temperada, como a adotada pelo Tribunal Constitucional da Espanha. A esse respeito, expõe Carlos Soares (2017, p.104) à luz dos ensinamentos de Agustín Jesús Pérez-Cruz Martín:

Em entendimento moderado, mas sempre aliando o termo razoável com o termo tempo, o Tribunal Constitucional da Espanha que afirma que nem toda infração aos prazos processuais constitui uma suposta dilação processual indevida. O atraso injustificado na tramitação dos processos não se produz necessariamente pelo simples descumprimento das normas sobre prazos processuais, e sim pelo fato de que a pretensão deduzida em juízo não se resolva definitivamente em um prazo razoável. É possível que prazos processuais não sejam observados de forma isolada, mas que em seu conjunto, tem garantido a resolução em tempo razoável.

O tempo razoável de duração do processo é entendido, então, como aquele necessário para que o juiz tome compreensão do que está colocado no processo, devendo o magistrado ao obter o discernimento sobre a lide- julgá-la, despachá-la ou proferir decisões interlocutórias. Dessarte, qualquer dia após a compreensão da circunstância, caso não se proceda à providência cabível, estar-se-á diante de intempestividade, justamente porque esse tempo está diretamente ligado ao tempo final do processo; com efeito, um juiz que não seja diligente nesses termos dá um péssimo exemplo aos agentes e aos servidores públicos, máxime àqueles do cartório no qual exerce a sua jurisdição (JOBIM, 2012, p. 169-170).

Há, então, desde o surgimento do processo civil duas correntes doutrinárias- uma que prima pela salvaguarda das garantias processuais e outra que defende uma maior eficiência/celeridade do processo. Não obstante o fato de essa dicotomia ainda permanecer atual, mostra-se pertinente trazer à tona as ideias de Alexandre Ávalo Santana (2007, p. 13), que por sua vez entende que o processo justo não é necessariamente o mais célere, mas aquele no qual há o mais fino equilíbrio entre o tempo requerido e a segurança jurídica obtida; desse modo, não há de se confundir duração razoável do processo com rapidez a todo custo, sob pena de colocar em risco a segurança jurídica e a justiça das decisões (*apud* KOEHLER, 2009, p. 29).

A esse respeito, são válidas as exposições de Noeli Fernandes (2010, p. 113) à luz dos ensinamentos de Hugo Alsina e de Juan Montero Arocha:

Assim, quando no decorrer do presente estudo é propagado o tempo razoável do processo, este deve ser entendido como o tempo suficiente para que o direito material da parte seja consagrado, sem sacrifício ao direito substancial. Para isso, necessário serem observados os outros princípios fundamentais, pois o processo, quando utilizado apenas para resolver com rapidez o “fluxo” de demandas que são levadas a jurisdição, sem a preocupação com a interpretação hermenêutica, é realizado como um fim em si mesmo, e não como deve ser: como um meio através do qual o cidadão possa exigir a efetividade de seus direitos.

Faz-se mister, no entanto, que o Poder Judiciário, em sua atuação, leve em consideração que o tempo é um fator altamente relevante na atualidade. Assim, se houver atraso na entrega da prestação jurisdicional final ou de qualquer ato processual que cause dano a uma das partes, surge, teoricamente, o dever de o Estado indenizar o jurisdicionado lesado (JOBIM, 2012, p. 171).

É justamente diante das vicissitudes apresentadas na concretização do direito em análise, que convém apresentar algumas proposições tendentes a enfrentar os desafios existentes, no afã de que seja a razoável duração do processo respeitada no âmbito do Poder Judiciário Brasileiro.

4.2.4. Algumas propostas doutrinárias de enfrentamento ao cenário posto

Não há como resolver o problema da morosidade judicial, caso se atenha a um só entrave; faz-se necessário, na realidade, atentar-se para várias frentes de atuação, como a necessidade de realização da chamada “racionalização da justiça”¹⁰⁰, tanto externa- com reformas processuais, quanto interna- com investimentos em aperfeiçoamentos voltados para a

¹⁰⁰ Conceitos de Pitchas, contidos na obra O Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo de Samuel Arruda.

eficiência na gestão do Judiciário. Também, mostra-se necessário que todas essas propostas de melhorias sejam aplicadas aos entes públicos, que são os maiores litigantes da Justiça brasileira, sob pena de ineficiência dessas medidas (KOEHLER, 2009, p.183).

Tais reformas necessitam fazer parte da agenda do sistema de justiça, conforme aponta Helena Moreira (2009, p. 105):

O funcionamento deficitário dos mecanismos estatais de prestação de jurisdição, entretanto, equacionado em razão da morosidade e da reduzida efetividade das decisões judiciais- ou seja, à vista do lapso temporal necessário à concretização da tutela jurisdicional, com a utilização do instrumental previsto pelo sistema- ao traçar os contornos mais nítidos da crise de eficiência que atinge nosso aparelho judiciário, bem sintoniza o rumo necessário a sua reforma, como um de seus aspectos de maior destaque e relevância.

Mostra-se imperativo, também, uma mudança de mentalidade das pessoas, mormente dos profissionais do Direito; assim como há a necessidade imediata de aumento do número de servidores do Judiciário; deve, também, o número de juízes ser proporcional ao número de habitantes no país, conforme dicção do art. 93, XIII, da Carta Política de 88. Igualmente imperiosa é a necessidade de reformas, tanto legislativas, por meio de boa técnica legislativa na elaboração de leis, quanto estruturais do sistema judiciário brasileiro (JOBIM, 2012, p. 136-141).

Outrossim, há a premência de uma sintonia entre os Tribunais, máxime os Regionais em relação aos Superiores em matéria de direito, para que sejam barrados entendimentos dissonantes à realidade jurídica brasileira; logrando-se desse modo, o desencorajamento de julgamentos dispersos e o ajuizamento de ações temerárias; proporcionando, pois, mais segurança jurídica ao jurisdicionado (JOBIM, 2012, p. 141-142).

Nessa senda, cabível de avaliação, também, é o comportamento dos procuradores e das partes, assim como a necessidade de punição aos seus comportamentos indevidos, os quais ocorrem principalmente na fase de instrução processual e se caracterizam como condutas indesejáveis, as quais corroboram para que o processo seja marcado por intempestividade. Deve, portanto, haver a penalização de tais comportamentos inconvenientes (JOBIM, 2012, p.146).

Marco Félix Jobim (2012, p. 149-150) aponta outra forma de combate, qual seja, a antecipação da tutela, esta, enquanto instrumento processual que, conquanto não possua o condão de assegurar a razoável duração do processo, garante o direito da parte ao não perecimento por intempestividade na prestação jurisdicional. Pondera o jurista, todavia, que deve a tutela antecipada ser vista com prudência, pois conquanto possa esse instituto, em certos casos, influenciar no tempo da demanda, trabalha tal expediente mais em prol da efetividade do

que da tempestividade, propriamente, visto que ao ser concedida em favor do autor, este, daí em diante se inclina a não movimentar com diligência o processo de forma a encerrar a lide (JOBIM, 2012, p.141-150).

Isto posto, convém fazer o questionamento se pode o Estado ser responsabilizado por desrespeito à razoável duração do processo. Em suma, é sabido, ao menos em partes, como combater o problema da intempestividade do Judiciário, mas questiona-se se há de fato interesse em colocar em prática propostas pertinentes para que o processo seja tempestivo (JOBIM, 2012, p. 155).

Conforme já mencionado alhures, a intempestividade não aflige apenas o Brasil, mas vários países do mundo, entre eles a Itália, país que foi pioneiro na criação de lei que regulamenta a indenização decorrente do desrespeito à razoável duração do processo, a chamada *Legge Pinto*.

Promulgada em 2001, a *Legge Pinto* foi responsável por trazer avanços consideráveis contra a lentidão processual na Itália. Não possuindo fundamento, portanto, o receio de parte da doutrina de que com a edição de uma lei congênere no Brasil haverá uma enxurrada de ações indenizatórias contra o Estado, pois mesmo que sobrevenha um número grande de ações temporariamente, as ações indenizatórias servirão como instrumento de pressão financeira sobre o Estado; este, por sua vez, acabará por se convencer acerca da valia do investimento nas melhorias da prestação jurisdicional, em vez de sofrer condenações pecuniárias pela tramitação de processos em tempo excessivo (KOEHLER, 2009, p. 118).

Conquanto ainda não exista lei de tal natureza no ordenamento jurídico pátrio, não há óbice para o ajuizamento de ação visando a indenização por violação à razoável duração do processo. Isso porque, conforme ensina José Carlos Barbosa Moreira (2007, p. 373), com o acréscimo do inciso LXXVIII ao art. 5º, por meio da Emenda Constitucional 45, abre-se a possibilidade para ajuizamento de demanda indenizatória contra o Poder Público em face do descumprimento desse princípio (*apud* KOEHLER, 2009, p. 62-63).

Cumprir pontuar que, para além da responsabilidade exclusiva do Estado, uma lei inspirada no referido diploma italiano que venha a ser promulgada no Brasil, possuirá relevância, também, como mecanismo de penalizar aquele que igualmente contribui para a intempestividade do processo. Isso porque, essa é uma das únicas formas de combater de maneira veemente tal problema no Judiciário (JOBIM, 2012, p. 198).

Solução plausível, também, é o reconhecimento e o investimento na mediação, enquanto método alternativo, evitando o ingresso de ação no Judiciário; contribuindo, desse modo, para a tempestividade processual. Outro mecanismo adequado para tal desiderato é a

arbitragem, a qual pode ser utilizada nos casos previstos na Lei 9.307/96 (JOBIM, 2012, p.150-151).

Almeja-se, pois, que as novas reformas sejam contributos à razoável duração processo, conforme aduz Adriana Grandinetti Viana (2007, p. 206):

A lógica da razoável duração do processo é transversal, ou seja, atravessa e irradia a todo sistema jurídico. Nessa linha, poderíamos desde já asseverar que diversas reformas que ainda estão por vir possuem como embasamento um novo modo de pensar o direito através do direito fundamental à razoável duração do processo. Assim, não é necessário refletir muito para que se possa observar que os escopos das novas reformas que tem sido submetido o direito brasileiro, são em síntese, maneiras para que se possa obter a efetividade e à razoável duração dos processos. Sem dúvida a grande preocupação dos legisladores, advogados e todos os cidadãos é a busca da efetividade do Poder Judiciário.

As alternativas apresentadas são várias, inclusive a de se primar pelo não ingresso no Poder Judiciário de início, haja vista a conhecida morosidade de sua atuação; o aprimoramento de procedimentos, por sua vez, é imprescindível, pois há casos que não podem ser resolvidos senão por meio de resposta judicial.

Essas e outras reflexões foram substrato para a realização das seguintes indagações: - No âmbito de Maceió, a praxe é o respeito à razoável duração do processo nas demandas transindividuais? -Estão os instrumentos extrajudiciais a demonstrar mais efetividade que a ação civil pública? -Na comparação entre os diferentes mecanismos voltados à tutela das referidas demandas, qual é o mais efetivo?

No intento de responder à essas perguntas e ao problema de pesquisa deste trabalho, foi realizada a pesquisa de campo que será apresentada na seção subsequente.

5. Pesquisa empírica- a análise da atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas de 2016 a 2019 em Maceió, considerados os instrumentos da ação civil pública, do termo de ajustamento de conduta e da recomendação

Este capítulo será estruturado em quatro categorias de análise, a partir dos objetivos específicos da pesquisa. São elas: o mapeamento das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Estadual de Alagoas em Maceió de 2016 a 2019; o mapeamento dos termos de ajustamento de condutas celebrados pelo MPE/AL no mesmo lugar e período; o mapeamento das recomendações expedidas pelo MPE/AL no mesmo lugar e período; a comparação entre os três instrumentos- ação civil pública, o termo de ajustamento de conduta e recomendação- a se averiguar qual deles foi mais efetivo na garantia do acesso à justiça dos interesses transindividuais.

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, os dados apresentados nesta seção relativos às ACPs e aos TACs, de 2016 a 2019 e às recomendações expedidas em 2018 e em 2019, foram levantados pela *Softplan* - empresa de desenvolvimento de softwares de gestão responsável pelo SAJ-MP; já os que concernem às recomendações emitidas em 2016 e em 2017, foram obtidos por meio de consulta pública ao sítio eletrônico do MPE/AL¹⁰¹.

Impende esclarecer que nas planilhas de dados fornecidas, havia processos que não poderiam ser acessados por demandarem senha para tal. Dessa forma, diante da impossibilidade de aferir se aqueles autos, de fato, tratavam dos instrumentos objeto do presente estudo, ou se foram de fato realizados, tais processos sigilosos não entram no cômputo dos instrumentos formalizados¹⁰².

No que concerne à confiabilidade dos presentes dados, insta aclarar que cada item averiguado foi submetido a um processo de confirmação para assegurar a sua veracidade; de todo modo, não se pode garantir categoricamente que todos os instrumentos formalizados no período de análise proposto foram contabilizados em toda a fidelidade numérica, uma vez que contou-se tão somente com os dados fornecidos pela empresa responsável pela gestão de dados do MP/AL como única fonte de obtenção das informações atinentes às ACPs e aos TACS; já

¹⁰¹ O sítio eletrônico do MPE/AL disponibiliza a consulta pública das recomendações, sendo este o único meio para obter informações relativas às recomendações emitidas em 2016 e 2017, visto que a planilha cedida pela *Softplan* não contemplou os instrumentos formalizados em 2016 e em 2017.

¹⁰² Para além da questão dos autos sigilosos, alguns autos presentes nas planilhas, apesar de serem identificados como um dos instrumentos objeto da presente pesquisa (ACP, TAC ou recomendação), não se configuravam como tal, em razão do não preenchimento de requisitos legais para se caracterizarem como um desses institutos. Nesse universo, a situação mais frequente foi a de autos intitulados TACs, mas que ao examiná-los de modo percuciente, notou-se que os respectivos compromitentes não aderiram aos termos, não sendo estes últimos, por via de consequência, devidamente firmados. Não havendo, pois, a inclusão de tais expedientes no cômputo de instrumentos formalizados.

em relação às recomendações foi possível a consulta desses expedientes também no sítio eletrônico do MPE/AL.

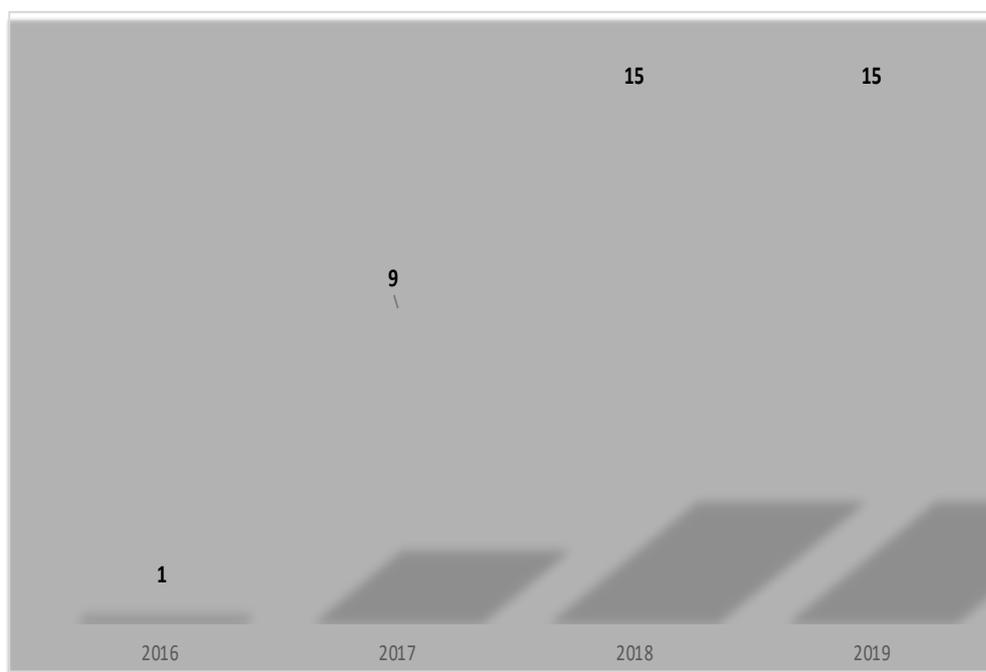
A presente pesquisa pode, ainda assim, vir a servir como contributo à comunidade científica pelo fato de empreender análise de quantidade significativa de dados, no que tange à atuação do *Parquet* diante dos interesses metaindividuais. Em acréscimo a isso, acredita-se que os dados eventualmente não computados não alterariam de forma substancial os resultados apresentados.

5.1. A ação civil pública e o seu manejo pelo *Parquet* na capital alagoana

Far-se-á, na presente subseção, uma análise das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público de Alagoas em Maceió, de 2016 a 2019, à luz dos contornos do acesso à justiça, atrelado aos ditames da razoável duração do processo, ambos os referenciais abordados no capítulo anterior.

5.1.1. Das vicissitudes enfrentadas no âmbito das ACPs

Gráfico 1- Número de ACPs propostas pelo MPE/AL em Maceió, de 2016 a 2019.



O gráfico revela que apenas uma ação civil pública foi ajuizada no ano de 2016¹⁰³. Não obstante o ano de sua propositura, a referida ação ainda se encontra pendente de

¹⁰³ Autos de nº 0800830-40.2016.8.02.0001 em tramitação no Poder Judiciário de Alagoas.

juízo; na verdade, esse processo é exemplo emblemático da morosidade que acomete o Judiciário Brasileiro. Isso porque, ajuizada em 18/10/2016 com pedido de tutela de urgência, apenas em 15/03/2018 houve decisão interlocutória indeferindo a citada tutela; depois, inclusive, de manifestação ministerial em 13/12/2016 pugnando pelo prosseguimento regular do feito, ante a situação de violação dos princípios da administração pública que estava a ocorrer na esfera municipal, a qual deveria cessar o mais breve possível, conforme alegado pela parte autora na petição inicial; fica demonstrado, pois, no caso em questão, *data maxima venia*, uma demora escabrosa e desarrazoada na tramitação do feito, em afronta à razoável duração do processo e a um acesso à justiça efetivo aos interesses transindividuais.

Sendo assim, mesmo para o segmento da doutrina que entende não ser plausível a fixação de prazo para que o deslinde de um litígio seja considerado razoável, a exemplo de Frederico Koehler (2009, p. 72), que entende a duração do prazo como algo variável caso a caso, há circunstâncias, conforme assevera o próprio autor, que a falta de razoabilidade é manifesta e que o direito à razoável duração do processo resta deveras maculado. A situação acima referida pode ser considerada, pois, um caso de cristalina irrazoabilidade na duração do processo.

Alexandre Câmara (2016, p. 25), por sua vez, ensina que a duração razoável do processo, enquanto princípio constitucional também agasalhado pelo Código de Processo Civil, não significa apenas a obtenção da sentença em tempo razoável, mas também a garantia da tempestividade na entrega do resultado de eventual atividade executiva. Configura-se, portanto, num princípio a ser enxergado de forma panorâmica, considerado em toda a extensão do processo, em oposição a dilações indevidas; sendo, igualmente, direito de todos e voltado à produção dos resultados a que se dirige.

Uma indagação que pode ser feita é se a resposta a um pedido de tutela de urgência depois de decorrido certo tempo ainda alcança os resultados a que se destina, a exemplo do caso de uma das ações civis públicas de 2017, a qual foi proposta em 01/11/2017¹⁰⁴, mas a apreciação do pedido de urgência nela contido apenas se deu em 19/02/2018, ou seja, mais de 3 meses depois; ou o exemplo que chama mais a atenção ainda, que é o da ACP¹⁰⁵ ajuizada em 29/04/2017, também com pedido de tutela de urgência, mas com decisão interlocutória a seu respeito somente em 23/03/2018, quase um ano após a sua propositura!

¹⁰⁴ Autos de nº 0850213-50.2017.8.02.0001.

¹⁰⁵ Autos de nº 0848880-63.2017.8.02.0001.

No âmbito das ACPs averiguadas, a demora acima ilustrada, infelizmente, é algo recorrente, a exemplo de outra ACP¹⁰⁶, em que a sua propositura se deu em 29/09/2017 e a tutela de urgência apenas foi decidida em 24/01/2018; mais estarrecedor ainda foi o caso da ACP¹⁰⁷ proposta em 11/10/2017, a qual não teve o seu pedido de tutela de urgência apreciado até o momento desta análise. Ademais, nesta última ação, após o seu ajuizamento, apenas em 07/01/2020 houve qualquer tipo de movimentação por parte do Judiciário, a qual se deu por meio de um despacho intimando o réu- o Município- a se manifestar acerca do pedido de tutela antecipada do autor. Muito semelhante ao que se deu com a ACP¹⁰⁸ levada a juízo em 10/10/2017, na qual o Judiciário apenas executou qualquer expediente após a sua propositura em 07/01/20 (mais de dois anos!), também intimando o réu (o Município) a se pronunciar sobre a tutela antecipada pleiteada; sem, contudo, haver apreciado esse pedido até os dias presentes, quem dirá haver prolatado sentença.

Cenário deveras lastimável, uma vez que as duas últimas ACPs mencionadas estão a tratar do patrimônio público e também da saúde pública, os quais, além de outros direitos difusos e coletivos, são, em muitas ocasiões, relegados pelos Poderes Executivo e Legislativo, necessitando de uma atuação mais eficiente por parte do Poder Judiciário a fim de concretizá-los, o que frequentemente não ocorre, como nos casos acima.

A esse respeito, obtempera, acertadamente, Boaventura de Sousa Santos (2007, p.18):

A judicialização da política verifica-se ainda diante de um conjunto de circunstâncias que descentraram a atenção da política judiciária para a política do judiciário. Neste caso, o confronto político do judiciário com os outros poderes do Estado dá-se quando, diante da apatia ou da incapacidade dos poderes políticos em resolver os conflitos ou em atender às demandas dos grupos sociais, o recurso aos tribunais leva o judiciário a interferir na política pública e nas condições da sua efetivação. Neste caminho, o sistema judicial torna-se uma ferramenta estrategicamente utilizada pelos grupos em disputa e partidos políticos para frear ou vetar a implementação da agenda política governamental ou dos grupos políticos majoritários. Para além do impacto no sistema político, a judicialização da política afeta também o desempenho dos próprios tribunais, conduzindo à politização do judiciário. Esta torna-o mais controverso, mais visível e vulnerável política e socialmente, o que, por sua vez, é outra das razões do seu recente protagonismo.

Neste contexto – diferente de país para país, mas convergente no seu sentido geral –, temos mesmo vindo a assistir, em alguns países, a um deslocamento da legitimidade do Estado: do poder executivo e do poder legislativo para o poder judiciário. Esta transferência da legitimidade é um processo gradual, nalguns Estados a ocorrer mais rapidamente do que noutros. Esse movimento leva a que se criem expectativas positivas elevadas a respeito do sistema judiciário, esperando-se que resolva os problemas que o sistema político não consegue resolver. Acontece que a criação de expectativas exageradas acerca das possibilidades de o judiciário ser uma solução é, ela própria, uma fonte de problemas. Quando analisamos a experiência comparada, verificamos que, em grande medida, o sistema judiciário não corresponde à expectativa e, rapidamente, de solução passa a problema. Acresce que, se as

¹⁰⁶ Autos de nº 0850058-47.2017.8.02.0001.

¹⁰⁷ Autos de nº 0850146-85.2017.8.02.0001.

¹⁰⁸ Autos de nº 0850123-42.2017.8.02.0001.

expectativas forem muito elevadas, ao não serem cumpridas, geram enorme frustração [...]

A morosidade também é evidenciada em várias ACPs propostas em 2018- numa protocolada em 25/10/2018¹⁰⁹, com o primeiro despacho apenas em 11/01/2019, e o pedido de tutela de urgência que não fora apreciado em nenhum momento; a salvaguarda ao direito só se deu com o deferimento do pleito na sentença exarada em 07/04/20; ou no caso de outra¹¹⁰ com propositura em 04/11/2019, também com pleito de medida de urgência, mas sem nenhuma decisão até o momento, quem dirá sentença, sendo uma manifestação ministerial acostada aos autos em 04/11/2019 a sua última movimentação, a qual contém os seguintes termos (ALAGOAS, 2019):

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, por conduto do representante que adiante subscreve, vem à presença de V. Exa., considerando o extenso lapso temporal decorrido desde o ajuizamento da demanda sem que tenha ocorrido despacho inicial, REQUERER o regular andamento do feito, com apreciação da tutela de urgência requerida e a citação do réu, ao passo que reitera todos os termos da inicial. Nestes termos, pede deferimento [...]

Pode-se mencionar, ainda, outra ACP¹¹¹ com tutela de urgência, proposta em 06/11/2018, até o momento sem decisão interlocutória, muito menos com sentença prolatada; o processo, em verdade, se encontra paralisado desde 20/08/2020, à espera do seu devido andamento; ainda em 2018, uma ACP¹¹² que também contou com pedido de tutela antecipatória foi ajuizada em 05/07/2018 e o pleito apenas conhecido em 04/08/2019; demanda revestida de natureza urgente, ao ver do representante do *Parquet*, mas que teve o seu pedido de urgência apreciado mais de um ano depois de se bater às portas do Judiciário em busca de tutela, e ainda por cima foi indeferido.

Nessa mesma linha, salta aos olhos a ACP¹¹³ também com pedido de tutela de urgência ajuizada em 09/02/2018, na qual o despacho intimando a parte ré a se manifestar somente se deu em 24/08/2018 (mais de 6 meses após a sua propositura), não havendo em momento algum o deferimento da citada tutela antecipatória; apenas ao final, na sentença, foi o pedido julgado parcialmente procedente em 31/08/2020; além, é claro, de outras situações que denotam nítida morosidade judicial, como a dificuldade em se localizar o réu, a exemplo de uma ACP¹¹⁴

¹⁰⁹ Autos de nº 0801973.2018.8.02.0001.

¹¹⁰ Autos de nº 0801972-11.2018.8.02.0001.

¹¹¹ Autos de nº 0802037-06.2018.8.02.0001.

¹¹² Autos de nº 0801127-76.2018.8.02.0001.

¹¹³ Autos de nº 0800004-85.2018.8.02.0084. Trata-se de ação na qual o MP faz pleito relevantíssimo, qual seja, a implementação de uma política pública voltada à proteção de crianças e adolescentes, haja vista a informação de que em 2017, Maceió foi a capital com o segundo maior índice de assassinatos de jovens do país.

¹¹⁴ Autos de nº 0800755-30.2018.8.02.001.

relativa à improbidade administrativa, ajuizada em 22/05/2018, a parte ré não foi encontrada até o momento para citação, tendo sido o seu novo endereço apontado em 21/02/2021, mas até o momento a referida parte processual não foi citada.

A propositura de ACP¹¹⁵ que se deu em 16/01/2018, de forma conjunta com o Procon, em litisconsórcio ativo, e com pleito de urgência, sendo este conhecido e deferido em 16/04/2018 (4 meses após a sua propositura), pode servir de exemplo, na qual é cabível questionar se o pleito de urgência está sendo apreciado de forma a proteger a contento e no tempo devido interesses transindividuais; noutros termos se estão a assegurar um acesso à justiça célere e efetivo, ou se há, de certa forma, um desvirtuamento dos fins a que se destina o instituto.

Tais indagações são dotadas de vera relevância, visto que a realização do acesso à justiça não se restringe ao ingresso com uma ação judicial, mas inclui também a resolução da demanda que respeite a duração razoável do processo e que abarque a efetivação de direitos materiais, bem como o exercício da cidadania (WATANABE, 1988, p.135).

Os direitos, no contexto da sociedade moderna, passam a possuir uma perspectiva mais coletiva, necessitando, para tal de um agir proativo por parte do Estado; não basta, no entanto, haver o mero encartamento de direitos, mas faz-se mister que seja possível pleiteá-los; para tal, mostra-se crucial a garantia de tutela jurisdicional justa, igualitária, célere e efetiva (MOURA, 2020, p. 104).

As mesmas perguntas podem, ainda, ser feitas quando da concessão da tutela de urgência um mês após a propositura da ACP, como na circunstância da ação¹¹⁶ proposta em 20/02/2018 com pleito de tutela de urgência, o qual consistia na interdição de obra em prédio com risco de desmoronamento e que poderia ceifar a vida dos habitantes de sua circunvizinhança, além de danificar os patrimônios nas cercanias. Depreende-se a partir da análise deste processo que, em que pese a patente urgência do pleito, a decisão interlocutória concedendo-o, apenas se deu em 21/03/2018, quase um mês após o protocolo da ação; bem verdade, no entanto, que ao se traçar um comparativo com as ações anteriormente referidas neste trabalho, a apreciação do pedido de urgência nos autos em questão foi até célere; no entanto, ante a premência apontada, em situações futuras e similares, talvez não seja o suficiente para a salvaguarda dos interesses em jogo; como não foi na situação constante numa ACP¹¹⁷

¹¹⁵ Autos de nº 0800075-45.2018.8.02.0001, os quais versam acerca de ação consumerista em desfavor da empresa Petrobrás por estar supostamente armazenando combustível fora das especificações da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

¹¹⁶ Autos de nº 0800199-28.2018.8.02.0001.

¹¹⁷ Autos de nº 0800372-18.2019.8.02.0001

que continha o pleito de internação compulsória de uma moradora de rua viciada em tóxicos e acometida de várias patologias; com pedido de tutela de urgência e ajuizada em 06/05/2019, o deferimento do pleito apenas se deu em 25/10/2019 (mais de 5 meses após a propositura da ação). Ocorre que a pessoa veio a falecer de complicações de saúde, provavelmente acentuadas pelo uso contínuo de substâncias psicoativas em 23/06/2019 e, talvez, caso a tutela tivesse sido conferida anteriormente, a referida pessoa poderia ter gozado de mais tempo de vida.

No ano de 2019, o panorama também não foi diferente a esse respeito, visto que numa dada ACP¹¹⁸, protocolada em 31/05/2019, até o presente momento não se verificou sequer a apreciação da tutela de urgência, menos ainda prolação de sentença; tais autos se encontram sem qualquer tipo de movimentação desde 26/08/2020; ou ainda pode-se mencionar a ACP¹¹⁹ ajuizada em 17/09/2019, na qual a decisão interlocutória deferindo a tutela de urgência se deu somente em 13/04/20 e ainda não foi exarada sentença. Nesta última, choca ainda mais a morosidade judicial pelo fato de se tratar do direito à saúde, com a especificidade de colocar em risco a vida de milhares de pessoas.

Na seara do direito da criança e do adolescente, a ACP¹²⁰ a seguir foi proposta em 19/12/2019 e apenas deferida a sua liminar em 08/07/2020, num caso no qual o MP alegou e carrou aos autos evidências de que crianças autistas se encontravam, devido à inação estatal, privadas da realização de um determinado teste que se mostra essencial ao seu desenvolvimento e que deve ser realizado com uma certa frequência. Configurando, pois, prejuízo a esses estudantes, que ficaram mais de um semestre sem realizar a avaliação referida.

Assim, emblemática a manifestação do MP num dos autos analisados, que traz o seguinte conteúdo: “Tendo em vista a mora por parte do Poder Judiciário em apreciar a liminar requestada, o MP conseguiu compor com o réu o objeto da ação, conforme documentação que segue em anexo. Diante do exposto, digno-se de extinguir o processo sem resolução de mérito [...]”. Trata-se de ACP¹²¹ na qual se pleiteava a substituição de catracas existentes nos ônibus do transporte público da capital alagoana, as quais se encontravam incompatíveis com o uso de deficientes físicos. Não fosse a composição extrajudicial empreendida entre o Órgão Ministerial

¹¹⁸ Autos de nº 0800476-10.2019.8.02.0001

¹¹⁹ Autos de nº 0800838-12.2019.8.02.0001, que consistem numa ACP na qual se alega a inexistência de Projeto de Segurança contra Incêndio e Pânico no Hospital Geral do Estado (HGE), maior hospital público do Estado de Alagoas, conforme informação do Corpo de Bombeiros Militar que, por sua vez, se negou a expedir o Alvará do Corpo de Bombeiros (AVCB) em face da inexistência de tal projeto na referida instituição hospital.

¹²⁰ Autos de nº 0800026-91.2019.8.02.0090, que tratam da ACP que pleiteia a garantia da aplicação da avaliação do perfil psicoeducacional revisado (PEP-R) aos estudantes de uma escola estadual, localizada na capital alagoana, voltada ao atendimento de pessoas com necessidades especiais, orientada à formação desses estudantes ao mundo do trabalho.

¹²¹ Autos de nº 081127-76.2018.8.02.0001.

e o réu, não se sabe se estariam os direitos dessas pessoas com deficiência assegurados nesse ponto.

A razoável duração do processo não aparentou ser, desse modo, a regra no campo das ações civis públicas examinadas, haja vista a manifesta morosidade no andamento de várias dessas ações; o que, indubitavelmente, comprometeu o acesso à justiça dos interesses coletivos *lato sensu* na capital alagoana.

5.1.2. A constante presença do Estado no polo passivo das acps

Lastimável, também, é notar que das 40 ações civis públicas analisadas, 28 foram ajuizadas contra os entes públicos, conforme expõe a tabela abaixo:

Tabela 1- Das ACPs ajuizadas pelo MPE/AL e os entes públicos no polo passivo da demanda.

ACPS ajuizadas pelo MPE/AL em Maceió	Total de ACPs ajuizadas	ACPs com os entes públicos no polo passivo da demanda	Porcentagem dos entes públicos como réus nas ACPs
2016	1	1	100%
2017	9	5	55,5%
2018	15	11	73,3%
2019	15	11	73,3%
2016 a 2019	40	28	70%

Esse cenário constrangedor e embaraçoso vai ao encontro dos ensinamentos de Rogério Bastos Arantes (1999, p. 86) ao expor que, em que pese serem os entes públicos- União, Estados e Municípios- também legitimados à propositura da ação civil pública, assim como o são as associações, o MP e a Defensoria Pública, constituindo a chamada legitimação concorrente, as primeiras entidades mencionadas estão a figurar mais no polo passivo da demanda do que na posição de autores.

Continua o autor (ARANTES, 1999, p. 96):

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, frequentemente é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos fundamentais** (grifo nosso). Dessa equação resulta a proposta, de natureza instrumental, de que “alguém” deve interferir na relação Estado/sociedade em defesa dessa última. Instrumental no sentido de que não é para sempre: pelo menos no plano imediato, no momento, “alguém” tem de tutelar os direitos fundamentais do cidadão até que ele mesmo, conscientizado pelo exemplo da ação de seu protetor, desenvolva autonomamente a defesa de seus interesses [...]

Nesse mesmo diapasão, Rodolfo Mancuso (2019, p. 244), assevera que conquanto legitimados à propositura da ação civil pública, os entes políticos- União, Estados, Município e Distrito Federal- podem, por ação ou omissão integrar o nexó etiológico dos danos perpetrados a valores de ampla envergadura social- erário, patrimônio cultural, meio ambiente, ordem econômica, consumidor, idosos, deficientes físicos, investidores no mercado de capitais, ordem urbanística, minorias sociais e raciais, lazer e desporto; até mesmo atos de motivação discricionária pautados em conveniência e oportunidade podem vir a dar azo à judicialização.

Convém, acerca do último ponto acima referido aportar as exposições do citado teórico (MANCUSO, 2019, p. 245):

Figurem-se as afrontas ao meio ambiente na construção de hidrelétricas; a leniência dos órgãos administrativos ante o avanço dos loteamentos clandestinos nas áreas de mananciais; a carência de providências ou a pouca efetividade das medidas encetadas ante o desmatamento vertiginoso das florestas brasileiras; a adoção de programas governamentais excessivamente onerosos ao erário, muita vez em detrimento de investimentos prioritários [...]

Sendo assim, os supramencionados entes políticos podem ser legitimados passivos, tanto por serem responsáveis pelos danos causados, quanto por serem coniventes com a práticas de atos lesivos, quando deixam de coibir tais expedientes transgressores, mesmo tendo tal obrigação, ou ainda quando licenciam ou permitem atividade nociva (MAZZILLI, 2019, p. 458).

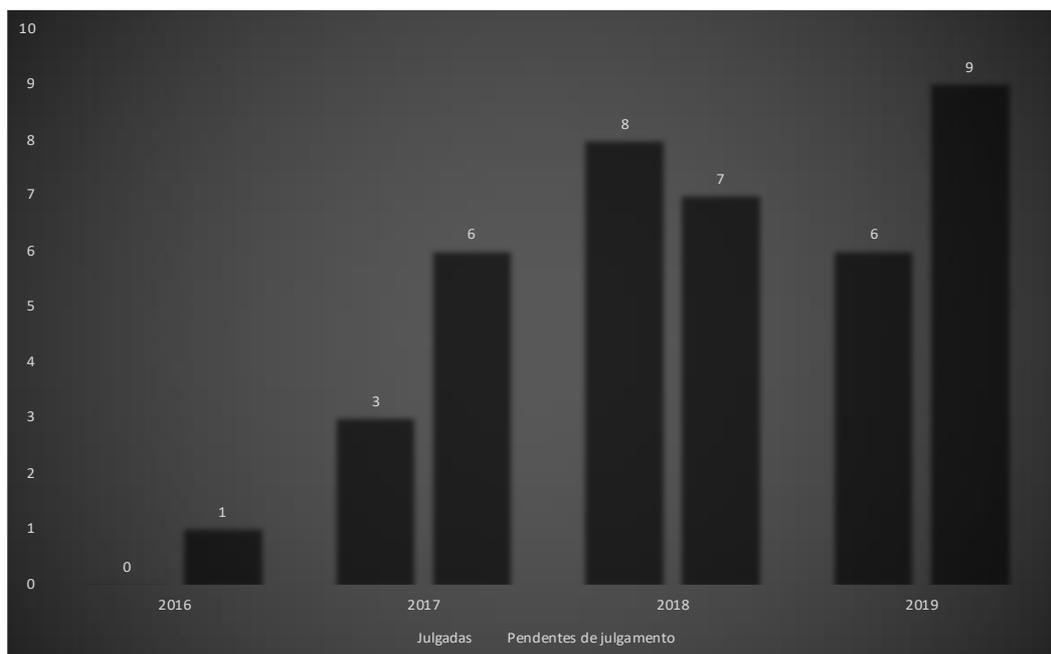
Enquanto figura constantemente presente no banco dos réus, o Estado, nas suas diversas formas políticas e administrativas- União, Estados, Municípios, Distrito Federal; com suas autarquias e fundações públicas- não tem interesse em que seja, de fato, assegurado o acesso à justiça, ao menos quando o destinatário da atuação jurisdicional seja ele próprio (BUENO, 2004, p. 81).

Ao levar-se em conta as cifras apresentadas atinentes às ACPs, nota-se que aquele que deveria haver amparado os interesses metaindividuais, foi o que mais os vilipendiou em Maceió no período estudado; desse modo, pode-se, a partir dessa constatação, refletir como poderia o Estado, nesse ponto, assumir o seu dever, ou seja, passar de transgressor a defensor dos referidos interesses.

5.1.3. Do (não) julgamento das ACPs

Enquanto parâmetro de aferição da efetividade na proteção de direitos transindividuais, mostra-se de bom tom conhecer o estado no qual as ACPs se encontram, se já sentenciadas, ou não. Destarte, segue abaixo gráfico que trata acerca da (in)existência de julgamento dessas ações:

Gráfico 2- Do julgamento das ACPs.



Conforme visualiza-se no gráfico, a maioria das ACPs ainda não foi julgada, visto que das 40 ações ajuizadas, 23 ainda se encontram pendentes de sentença, o que pode configurar uma ameaça ao acesso à justiça dos interesses transindividuais, máxime nas ações que já foram ajuizadas há mais tempo- em 2016 e em 2017- propostas há mais de 3 anos e que ainda carecem de um desfecho.

Um fato curioso é que das 3 ACPs ajuizadas em 2018 que já foram julgadas, 2 foram sentenciadas no ano de 2020, ao que parece indicar um esforço na tentativa de conformar a atuação jurisdicional às Metas Nacionais do CNJ de 2020, notadamente da Meta 6 que abarca também a esfera das justiças estaduais e contém a seguinte previsão: “Identificar e julgar até 31/12/2020, **60% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2017 no 1º grau** (grifo nosso), e 80% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2018 no 2º grau.

Insta pontuar que a outra ACP¹²² proposta em 2017 já sentenciada, o foi sem resolução do mérito, por haver-se constatado a ocorrência de litispendência, ou seja, a existência de processo idêntico- com mesmo pedido, mesma causa de pedir e mesmas partes- ao que o juiz determinou a extinção do feito sem apreciar o mérito. Dessa forma, as duas únicas ACPs¹²³ propostas em 2017 que foram sentenciadas com resolução de mérito o foram no ano de 2020.

¹²² Autos de nº 0850145-03.2017.8.02.0001.

¹²³ Autos 084880-63.2017.8.02.0001 e 0850058-47.2017.8.02.0001.

No que tange às 8 ACPs com propositura em 2018 e julgadas, 5 o foram também em 2020, até à frente da Meta supracitada que prevê, conforme mencionado, o julgamento de ações coletivas distribuídas até o ano de 2017; já as ACPs restantes foram sentenciadas na seguinte ordem cronológica- uma em 2018, outra em 2019 e a derradeira em 2021. No tocante à primeira, sentenciada ainda em 2018, pode a Meta 1 das citadas Metas Nacionais de 2020 haver influenciado uma atuação mais célere da vara onde tramitaram os autos. Nesse sentido, dispõe tal Meta que cabe igualmente à Justiça Estadual: “Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos, excluídos os suspensos e sobrestados no ano corrente”.

As ACPs ajuizadas em 2019 que dispõem de sentença são 6, no total, conforme se verifica no gráfico acima; dessas 6, 5 foram julgadas em 2020 e 1 em 2021. Desse modo, conquanto esteja esse julgamento mais adiantado até que a Meta 6, mencionada alhures, as ACPs ajuizadas nesse ano que obtiveram um desfecho são minoria.

Na verdade, o único ano no qual o número de ACPs sentenciadas ultrapassa o de não sentenciadas é 2018, pois nos demais anos sempre há a preponderância de ACPs ainda pendentes de julgamento, o que pode denotar uma morosidade judicial, máxime se levar em consideração a demora na realização de determinados atos procedimentais em certos processos, conforme exposto alhures.

Nesse sentido, tanto a prestação ineficaz de justiça, quanto a sua prestação tardia podem acarretar numa negação do princípio previsto no art. 5º, XXXV, da Carta Magna, visto que tal prestação a destempo ou ineficaz, incide, em última análise, numa não garantia de tutela jurisdicional, pois julgada tardiamente e desprovida de efeitos práticos (MOREIRA, 2009, p. 105).

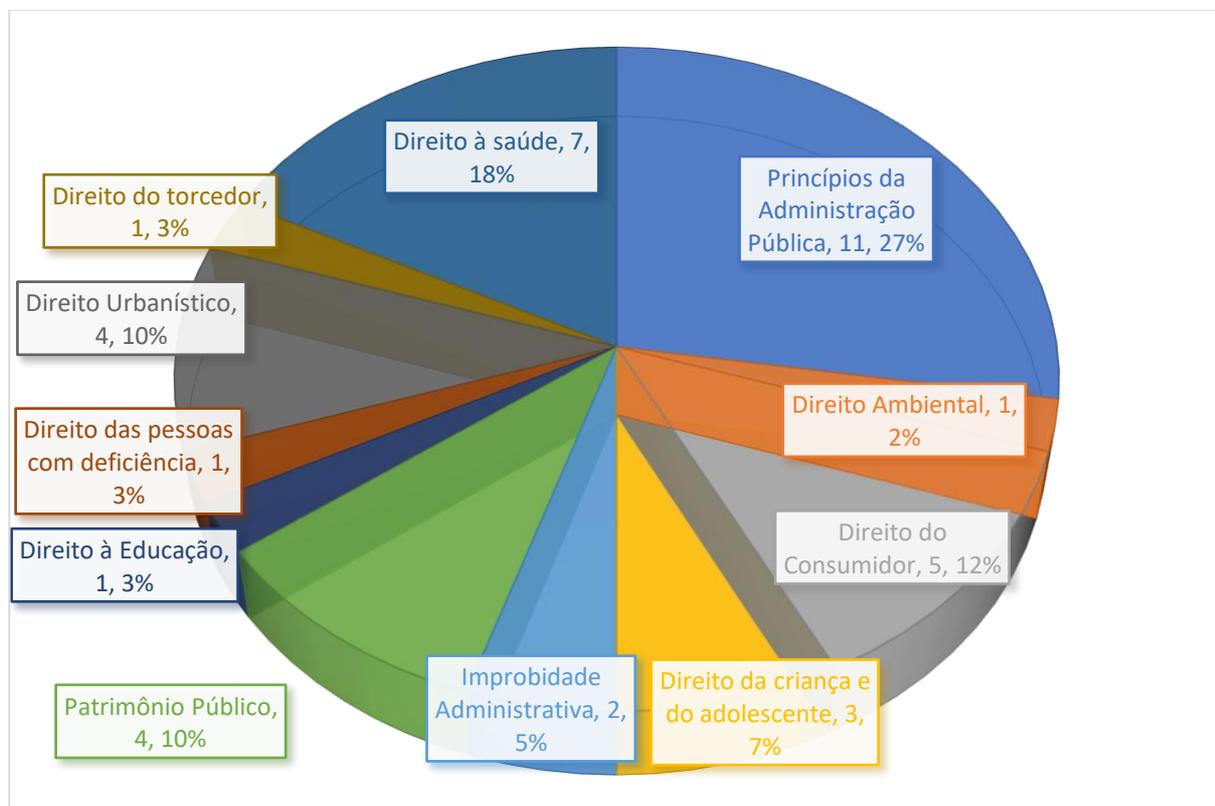
A lentidão, mesmo que seja um dos efeitos do abarrotamento judicial é também, na realidade, um dos próprios entraves ao bom funcionamento do sistema. Desse modo, conquanto se possa elencar outros fatores que desencadeiam o mau funcionamento do Judiciário, como a sobrecarga de trabalho, as falhas na legislação processual e as próprias limitações do sistema em pacificar os conflitos; no fim das contas, todos esses fatores se associam e desembocam num contexto complexo que é o verificado na sistemática judiciária (MOREIRA, 2009, p. 107).

Sendo assim, a morosidade do Poder Judiciário é algo que compromete a efetividade de toda sorte de direitos, inclusive dos transindividuais; a razoável duração do processo que deveria ser a regra no trâmite processual torna-se, em muitos casos, exceção, consoante demonstram os dados apresentados; desde a demora excessiva em se decidir acerca de pedido de tutela de urgência, mais ainda na prolação de sentença. Em vista disso, questiona-se se o Poder Judiciário é de fato o ambiente mais apto a propiciar o acesso à justiça.

5.1.4. Dos bens tutelados via ACP

No gráfico a seguir, são revelados os bens jurídicos defendidos nas ações civis públicas em análise:

Gráfico 3- Dos bens tutelados por meio das ACPs- nº de ações e porcentagem (%)



Nota-se, pois, uma vasta gama de searas que podem ser defendidos por intermédio da ação civil pública, haja vista o seu manejo de forma a abarcar um amplo espectro de direitos por parte do *Parquet*, na capital alagoana. Sendo assim, como bem ensina Hugo Nigro Mazzilli (2019, p.177): “É bastante amplo o objeto da ação civil pública”.

Na mesma linha, preleciona Rodolfo Mancuso (2019, p. 57):

Como se vê, o objeto da ação civil pública não se compõe de itens positivados em *numerus clausus*, mas antes, consente uma leitura que se diria aberta, valendo ressaltar o importante capítulo da política urbana (CF, arts. 182 e 183) que também integra o objeto da ação civil pública (Lei 7.347/ 1985, art. 1º, VI, Lei 10.257/2001- Estatuto da Cidade), assim permitindo a perquirição judicial sobre a ordem urbanística (figurem-se, por exemplo, as notórias falhas e omissões administrativas no gerenciamento e preservação das áreas de mananciais, degradadas pelo avanço dos loteamentos clandestinos). Figure-se, ainda, o pleito dos moradores de rua a que lhes seja permitido ocupar os baixos dos viadutos e os terrenos baldios da cidade: independentemente de tal pretensão vir a ser ou não fundada, ela poderia, no âmbito de uma ação civil pública movida pela Defensoria Pública (CF, art. 134, *caput*; Lei 7.347/85, art. 5º, II), ser examinada sob a rubrica da defesa dos direitos humanos (CF, art. 4º, II), tratando-se, claramente, de um interesse difuso.

Em consonância e também em adição aos direitos tutelados nas ACPs analisadas, João Batista de Almeida (2009, p. 47) ensina, ainda, que a jurisprudência e a doutrina têm aceito direitos como à proteção à vida, à saúde e à segurança das pessoas; a proteção do meio ambiente do trabalho; a higidez do mercado financeiro; a proteção dos aposentados; dentre outros; como aptos a serem tutelados por meio desse instituto.

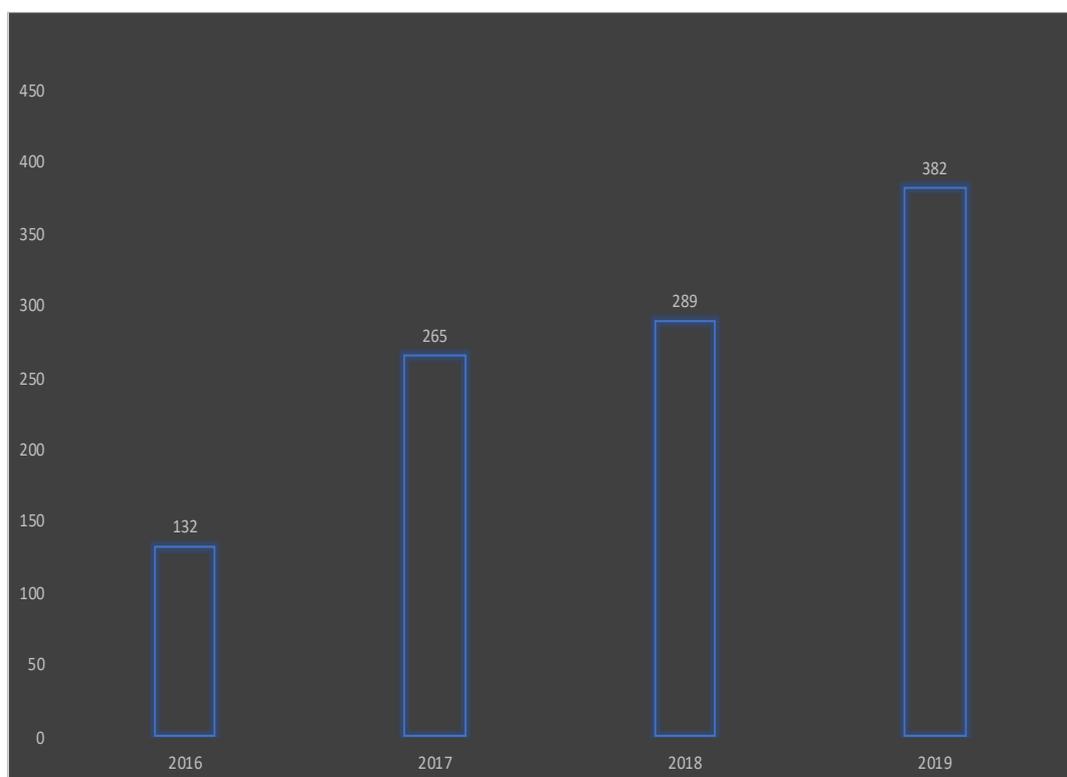
Realizado o exame dos dados acerca das ACPs, cumpre averiguar o comportamento dos instrumentos extrajudiciais manejados pelo *Parquet*, a começar pelo compromisso de ajustamento de conduta, na próxima subseção.

5.2. A análise comportamental do termo de ajustamento de conduta (TAC) na realidade maceioense

5.2.1. Da celebração dos TACs

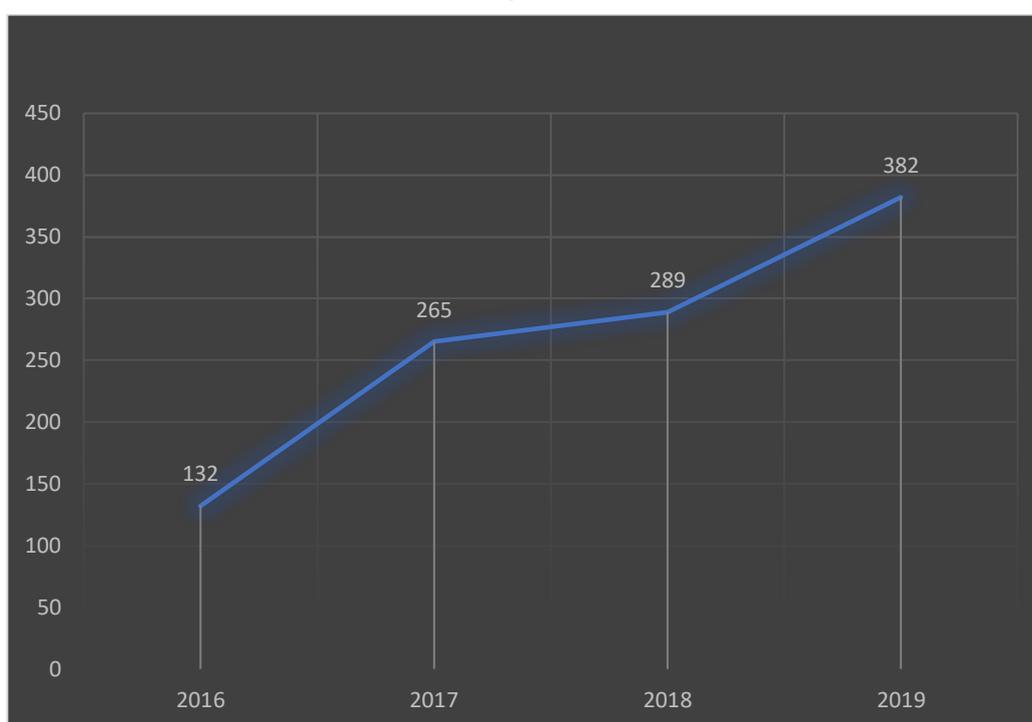
O número de TACs firmados pelo *Parquet* Estadual é expressivo, notadamente se comparado ao número de ACPs ajuizadas no mesmo período. Em vista disso, convém apreciar tais cifras na representação abaixo:

Gráfico 4- Dos TACs celebrados nos anos de 2016 a 2019



Além da constatação de um número considerável de TACs firmados- 1.068 no total- observa-se também o manejo crescente desse instrumento, ano após ano, por parte do Órgão Ministerial, o que pode denotar a preferência da instituição no uso de vias extrajudiciais em detrimento das vias judiciais tradicionais, que conforme atestado na subseção anterior são marcadas pela morosidade em sua tramitação, podendo resultar no comprometimento da efetividade da tutela dos interesses em jogo. Com efeito, o gráfico abaixo ilustra o avanço na celebração do referido instrumento:

Gráfico 5- Da evolução no firmamento dos TACs



À luz dos dados apresentados, a tendência seguida pelo MPE/AL na celebração progressiva de TACs pode ser, de fato, reflexo da morosidade do Poder Judiciário brasileiro, que, até hoje, se encontra combatido pela grande quantidade de processos, pela burocracia e pelos vultosos custos que incidem para a garantia do andamento processual; daí resulta, pois, numa prestação jurisdicional não condizente com as expectativas legítimas da sociedade, máxime numa sociedade periférica como a brasileira, caracterizada pelo alto volume de demandas coletivas e difusas. Questiona-se, desse modo, a capacidade da Justiça em salvaguardar tais direitos, tendo em vista a demora de suas decisões (TORRES, 2005, p. 28).

Thaynara Conrado Cerutti e Marcos Alcará (2018, p. 241-242), a seu turno, entendem que o TAC pode consistir num modo adequado de proteção dos direitos metaindividuais,

utilizando-se para tal, da via extrajudicial; ponto distintivo e interessante do processo judicial tradicional, uma vez que pode, inclusive, contribuir para a redução do número de processos judiciais; outrossim, pelo fato de o seu firmamento acontecer fora da arena judicial, se encontra o citado mecanismo em harmonia com a tendência hodierna de não judicialização das demandas, de início, por meio da tentativa de pacificação fora do Judiciário.

No caso em exame há, aparentemente, o empenho no sentido de não se utilizar, *a priori*, da ação civil pública, com vistas à salvaguarda dos supramencionados direitos, tendo em vista a conhecida vagareza no andamento judicial.

Há casos, no entanto, que o ajuizamento da ACP se mostra o único meio possível de tutelar os interesses transindividuais, isso se dá quando frustradas todas as tentativas de resolução do conflito pelas vias extrajudiciais; o acesso ao Judiciário passa, então, a ser a última *ratio* de que pode se valer o MP na defesa dos mencionados interesses.

Insta pontuar que tais situações ocorreram com uma certa frequência, conforme ver-se-á nas seções subsequentes; também, consoante restou demonstrado por meio do Gráfico 1, que trata das ACPs ajuizadas, o nº de ACPs não diminuiu com o passar do tempo; não há de se falar, portanto, numa relação inversamente proporcional - do aumento de TACs à proporção da diminuição de ACPs. Isso porque, em 2016, 1 ACP foi ajuizada; em 2017 esse quantitativo se elevou a 9; no ano seguinte atingiu o nº de 15 ações propostas; sendo a cifra mantida em 2019. Destarte, o aumento no manejo de TACs não vem, necessariamente, proporcionando o desafogamento do Poder Judiciário.

Por outro lado, não parece ser adequado desprezar o papel relevante desempenhado pelo TAC, haja vista a constatação, de que cifra considerável dos citados instrumentos foram exitosos na salvaguarda dos interesses transindividuais e que, talvez, caso não tivessem tais instrumentos sido celebrados, as demandas coletivas a despontar no Judiciário pudessem ser ainda maiores. Isso porque, conforme ensina Ada Pellegrini Grinover (1984, p. 31), os interesses em jogo, notadamente os difusos, são de massas, e como tal, resultam numa conflituosidade a eles inerente também de massas; assim, diante da configuração da sociedade atual, enquanto uma sociedade de massas, os conflitos se multiplicam.

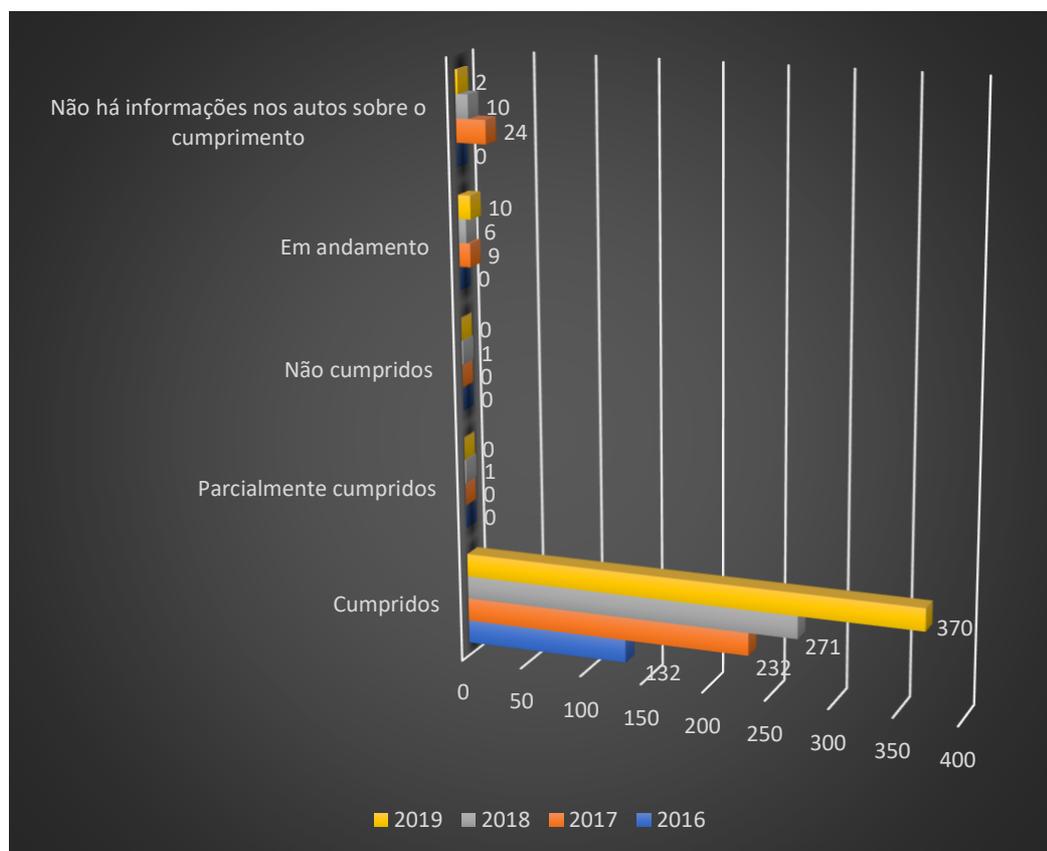
Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara (2008, p. 116), por sua vez, ensinam que o compromisso de ajustamento de conduta foi concebido no intento de proporcionar mais um canal de acesso à justiça aos interesses coletivos em sentido lato, assim como de transformar em realidade as abstratas prescrições legais, pois quando firmado, o interessado se vincula ao plexo de obrigações constantes no termo e um título executivo é formado, independentemente

de ação judicial constitutiva; primou-se, por meio da previsão desse instrumento em lei, pelo resultado em detrimento da busca incerta e lenta na via judicial.

O número crescente de TACs celebrados parece indicar uma tendência do MPE/AL em manejar esse instrumento; surge, então, o questionamento se esse mecanismo está, de fato, a demonstrar efetividade no que se propõe, a salvaguardar os interesses metaindividuais.

5.2.2. Do cumprimento dos TACs

Gráfico 6- Do cumprimento dos TACs



A partir do cotejo da figura acima com o gráfico de nº 4, o qual revela o quantitativo de TACs manejados, constata-se que todos os TACs firmados no ano de 2016 foram cumpridos; enquanto isso, no ano de 2017, dos 265 TACs celebrados, 232 foram cumpridos; em 2018, 271 dos 289 TACs foram respeitados; já em 2019, dos 382 ajustes de conduta assentados, 370 foram cumpridos e apenas um TAC não cumprido¹²⁴, conforme se depreendeu da análise dos autos. No total, foram 1.005 TACs cumpridos no período.

¹²⁴ Autos de nº 092018000009761, atinentes à seara do direito do consumidor, consistiu num instrumento firmado para garantir a segurança, a higiene e a fluidez do trânsito na realização de um evento. Ocorre que, apesar da assinatura do termo, o evento não ocorreu, restando o cumprimento do ajuste, conseqüentemente, prejudicado.

Trata-se de cifra que deveras chama a atenção, haja vista a grande conformação de conduta daqueles que se submeteram às cláusulas estabelecidas no instrumento. Destarte, com a finalidade de ilustrar melhor a dimensão de cumprimento dos referidos TACs, insta observar a tabela abaixo acerca do seu percentual de êxito:

Tabela 2- Do percentual de cumprimento dos TACs

Ano	Percentual de cumprimento dos TACs (%)
2016	100
2017	≅ 87,54
2018	≅ 93,77
2019	≅ 96,85

À luz dos dados aportados, pode-se afirmar que o TAC, enquanto instrumento extrajudicial voltado à tutela de interesses transindividuais, desempenhou papel profícuo no âmbito da atuação ministerial na capital alagoana; mostrando-se, aparentemente, acertado por parte do MPE/AL o amplo manejo desse mecanismo, haja vista o alto grau de efetividade por ele obtido.

Nesse sentido, Eduardo Cambi e Thadeu Augumeri de Goes Lima (2011, p. 124) sustentam a partir de um viés orientado à otimização dos meios, a celeridade propiciada por meio do compromisso de ajustamento de conduta na defesa de direitos fundamentais sociais, carentes da efetivação de políticas públicas é digna de nota, máxime ante ao cenário crítico que acomete o Poder Judiciário; este, a seu turno, carece de recursos humanos e materiais suficientes e se encontre assoberbado de processos, o que, aliado à uma legislação processual civil que permite inúmeras manobras protelatórias e a duração indefinida das demandas, apenas corroboram intensamente para a morosidade da prestação jurisdicional e o inexorável descrédito do referido Poder perante a sociedade.

Nesse mesmo diapasão, Igor Benevides Amaro Fernandes e Daniel Mota Gutiérrez (2018, p. 93) asseveram que o TAC, enquanto instrumento extrajudicial, prático e eficaz, possui relação íntima com o acesso à justiça; em oposição às ações judiciais, caracterizadas por lentidão; esta última é responsável por colocar em risco o próprio direito fundamental ao acesso à justiça.

Camila Gomes Delalibera (2012, p. 177), a seu turno, assevera que o TAC, enquanto instituto voltado à adequação da conduta de agentes que venham a lesar bens jurídicos difusos

e coletivos, propicia que se evite o percurso judicial, conhecidamente pautado pela lentidão; o TAC, por outro lado, possui força de título executivo extrajudicial e oferece uma resposta mais célere aos conflitos transindividuais; proporcionando, por via de consequência, a concretização do direito de acesso à justiça.

Outra vantagem apontada por Cambi e Lima (2011, p. 125) é a consensualidade presente no instrumento, que segundo os autores uma vez havendo concordância acerca do que é estabelecido e nas obrigações assumidas, há maior chance de haver o seu devido cumprimento; acarretando, pois, num mecanismo tendente à uma maior produção de resultados que o processo judicial contencioso.

Numa perspectiva semelhante, Camila Delalibera (2012, p. 180) afirma: “[...]o TAC constitui um instrumento extrajudicial de solução de conflitos que proporciona uma tutela mais célere e, por vezes, mais adequada do que aquela oferecida pela via judicial”.

Nesse sentido, enquanto via alternativa à ACP, na esfera dos interesses transindividuais, o ajuste de conduta se revelou um instrumento dotado de efetividade na atuação *parquetiana* em Maceió voltada à defesa dos interesses transindividuais.

5.2.3. Das searas jurídicas amparadas pelos TACs

Gráfico 7- Das searas jurídicas amparadas pelos TACs



Depreende-se, a partir da observação do gráfico acima, que a maioria esmagadora dos TACs celebrados versaram sobre o direito do consumidor. Cabível salientar, nesse passo, que todos esses TACs consumeristas concernem à realização de eventos e festas, os quais, em sua grande maioria, deveriam estar de acordo com um outro TAC firmado entre o MPE/AL e demais autoridades públicas. Esse último TAC, por sua vez, continha diretrizes que deveriam ser seguidas pelos interessados em realizar eventos na municipalidade de Maceió, sendo esse comprometimento selado por um novo TAC, derivado daquele, a exemplo do TAC que estabeleceu os regramentos que deveriam ser observados quando da realização de festas juninas que utilizassem o espaço público, que foi o alcunhado “TAC para os Festejos Juninos- Maceió/ 2019”¹²⁵.

Assim, quando não regrados por um TAC específico para uma determinada festividade, como o carnaval de determinado ano, por exemplo, foram os TACs para realização de eventos decorrentes de um TAC firmado na Procuradoria-Geral de Justiça de Alagoas em 06/03/2013, publicado no Diário Oficial do Estado de Alagoas na mesma data, subscrito por diversos órgãos públicos e ao qual deve igualmente subscrever todos aqueles que desejem realizar *shows*, eventos e espetáculos em Maceió, gerando, conseqüentemente, um TAC derivado, mas com as cláusulas do referido termo originário.

Após a celebração desses TACs, o Órgão Ministerial, em muitos deles, instaurou procedimento administrativo para averiguar o seu devido cumprimento, e uma vez verificada a conformidade do evento com as cláusulas presentes no ajuste, foi o instrumento considerado cumprido e o procedimento arquivado.

No que tange aos TACs ambientais, nota-se que apenas 2 dos 14 instrumentos firmados foram cumpridos até o momento, os demais continuam em andamento; mostrando-se cabível, pois, questionar acerca da efetividade desses ajustes ambientais, assim como a respeito da efetividade da própria fiscalização do seu cumprimento.

A respeito dessa problemática, pertinente trazer à baila as ponderações de André Ferraço, Amanda Ribeiro e Lays Nunes (2020, p. 304, 307) acerca da problemática da efetividade do compromisso de ajustamento de conduta celebrado após o desastre de Mariana (MG), em 2015:

A tragédia resultou na celebração de um Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Samarco Mineração S.A., suas acionistas, Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda., e órgãos públicos, a fim de lidar com os efeitos da tragédia em curto, médio e longo prazos e sistematizar as medidas socioeconômicas e socioambientais a serem executadas. Os programas socioeconômicos, que são o foco deste trabalho, foram divididos em sete eixos temáticos, dos quais se destacam

¹²⁵ Autos de nº 092019000008511.

organização social, infraestrutura, educação, cultura e lazer, saúde e economia, a seguir explorados.

[...]

Ainda, embora o TAC preveja como princípios norteadores o monitoramento dos impactos e a prevenção de novos desastres, falhou como instrumento preventivo. Pouco tempo depois, em janeiro de 2019, a tragédia se repetiu em Brumadinho, ocasionando a morte de aproximadamente 256 pessoas e o desaparecimento de outras 14, além de destruição massiva de moradias e plantações, impedimento e dificuldade de acesso à água, insegurança alimentar, ofensa à saúde coletiva, morte de animais domésticos e de produção, entre outros. Relevante ressaltar que a Vale, responsável pelas barragens da Mina Córrego do Feijão, participou da celebração do acordo, porém, mesmo tendo presenciado as consequências catastróficas do evento, não reforçou as medidas de segurança em seus empreendimentos.

Até mesmo a incidência de multas, de que depende a efetividade jurídica do acordo, são impraticáveis. Caso haja descumprimento das obrigações, o Comitê Interfederativo (CIF) deve comunicar a parte inadimplente e fixar prazo para a devida adequação. Somente se o prazo não for cumprido nem for concedido prazo adicional, as multas podem ser aplicadas. Inclusive, o acordo prevê a responsabilidade subsidiária das acionistas pelo pagamento das multas, de modo que só se pode delas exigir na hipótese de inadimplemento por parte da Samarco.

Por todos esses motivos, há que se concluir que o TAC Mariana não constitui instrumento apto a garantir a tutela dos direitos dos atingidos. Tal constatação reforça a tese aqui defendida de que o TAC, por si só, não cumpre seus propósitos de prevenção e de reparação no bojo da responsabilidade civil ambiental. É necessário conjugá-lo com ações de estímulo à participação social dos grupos atingidos, que são os principais interessados na recomposição dos danos, e com o reforço da fiscalização, pelo Poder Público e pela sociedade, da implementação das medidas.

Nessa mesma linha, obtemperam Rodrigo Nuñez Viégas, Raquel Giffoni Pinto e Luis Fernando Novoa Garzon (2014, p. 12-13):

Sobre a justificativa da celeridade, vimos casos em que o TAC é justificado como forma de atender ao caráter de urgência de ação contra as lesões ou ameaças de lesões a direitos transindividuais. Porém, pela falta de critérios claros e objetivos para o estabelecimento dos prazos dos TACs, bem como para suas prorrogações, certas obrigações dos termos são indefinidamente prorrogadas, possibilitando assim que atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana sejam mantidas sob a égide da lei, na forma de Termos de Ajustamento de Conduta. A celeridade, nesses casos, poderia somente ser defendida como forma ágil de acionamento de um instrumento jurídico, mas não como garantia de presteza de um eventual processo de reparação do dano ambiental.

De modo geral, na prática, o TAC aparece como um instrumento eminentemente reativo de tratamento de conflitos, que é acionado pelos órgãos legitimados quando um problema ou dano já ocorreu. Assim, acaba, na maioria das vezes, buscando o ajuste de conduta dos causadores de danos ambientais já ocorridos, se valendo supostamente do princípio da prevenção no sentido de evitar que esses danos ocorram novamente. Porém, acreditamos que a maneira mais correta de se conceber e utilizar o princípio da prevenção é evitar o dano antes que o mesmo aconteça. A melhor forma de trabalhar esse princípio é haver, por parte dos órgãos públicos competentes, uma maior fiscalização das atividades potencialmente causadoras de impactos sociais e ambientais negativos, bem como haver um processo de licenciamento ambiental que seja mais representativo publicamente, mais transparente, participativo e menos consultivo (ou meramente pautado em uma simples comunicação pública), envolvendo estudos menos tecnicistas que trouxessem para a análise as dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o licenciamento se estabelece.

Não se trata, no entanto, de posicionamento uníssono, uma vez que Géber Mafra Rocha (2007, p. 95) defende ser o TAC um instrumento em consonância com as premências da tutela jurídica ambiental, uma vez que se trata de mecanismo pautado pela celeridade e pelos meios práticos de que a defesa do ambiente necessita; consistindo tal instrumento, não apenas na previsão do objeto do ajuste e das condições possíveis de serem negociadas e sua execução, como também contendo os legitimados ativo e passivo.

Nesse mesmo diapasão, Cerutti e Alcará (2018, p. 241, p. 243) defendem que existe imposição econômica para que o Judiciário garanta o efetivo andamento das demandas; os interesses difusos e coletivos requerem uma proteção ainda mais rápida e efetiva, com o fim de restem devidamente agasalhados. Nesse ponto, o termo de ajustamento de conduta possuiria os aspectos promissores- de cunho psicológico, moral e social- pois sempre que há participação do órgão público legitimado à sua celebração, toda a coletividade se beneficia; desse modo, logra-se assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado por meio de um instrumento mais célere e eficaz, consistindo num verdadeiro contributo à tutela ambiental.

Em 2016 nenhum TAC ambiental foi firmado; ao passo que em 2017 foram 4 os instrumentos atinentes à essa matéria, tendo o primeiro¹²⁶ advindo de notícia de fato a partir de denúncia protocolada perante o MPE/AL, a qual aduz que estava a ocorrer o lançamento de resíduos líquidos em área de mata inserida numa bacia hidrográfica da cidade; dejetos esses provenientes de um empreendimento privado edificado por uma dada empresa. Diante da constatação da veracidade das alegações da parte denunciante, foi firmado um TAC, no qual a empresa causadora do dano se comprometeu a realizar um projeto socioeducativo relacionado à preservação da bacia afetada e a comprovar a eficiência da estação de tratamento de esgoto do empreendimento; o Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA), por sua vez, se comprometeu a realizar a coleta do resíduo e posteriormente encaminhar o resultado ao *Parquet*. Após a celebração do ajuste, foram os autos convertidos em procedimento administrativo para acompanhar o seu cumprimento.

De modo semelhante, o segundo TAC¹²⁷ também surgiu a partir de informações levadas ao Órgão Ministerial, acerca do lançamento de resíduos líquidos no mesmo local mencionado no primeiro TAC, por um outro empreendimento, mas construído pela mesma empresa, a qual não observou a estruturação adequada de uma estação de tratamento de esgoto. Ocorre que desta vez, foi pactuado que o agente causador dos danos comprovaria a eficiência da estação de tratamento de esgoto do condomínio, além de realizar a doação de um veículo à

¹²⁶ Autos de nº 06.2017.00000704-8.

¹²⁷ Autos de nº 06.2017.00000706-0.

Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), além da referida coleta do efluente pelo IMA e posterior encaminhamento ao MPE/AL. Igualmente, houve a conversão dos autos em procedimento administrativo, a fim de avaliar o cumprimento do firmamento.

O terceiro¹²⁸ TAC versando a respeito da matéria ambiental foi ocasionado pelo relato da mesma situação que originou os TACs supracitados, qual seja, a de lançamento de resíduo líquido semelhante a esgoto, afetando a mesma bacia hidrográfica, também por um empreendimento privado e edificado pela mesma empresa mencionada. Nesta ocasião, porém, foi pactuado que a empresa faria a reforma e a manutenção do prédio da SEMARH¹²⁹, além de realizar a comprovação de eficiência da estação de tratamento de esgoto do condomínio, entre outras estipulações. Os autos, por sua vez, foram convertidos em procedimento administrativo, com o intuito de acompanhar o seu devido preenchimento.

O quarto (e último)¹³⁰ TAC de 2017 atinente ao meio ambiente foi desencadeado, também, pelo lançamento de resíduos líquidos com aparência e odor característicos de esgoto doméstico, afetando a bacia já mencionada, supostamente causado por empreendimento poluidor construído pela mesma empresa. Nessa ocasião, a compromitente assumiu a obrigação de fazer demais doações à SEMARH, a realizar a comprovação do plano de estabilização da estação de tratamento de esgoto do empreendimento, entre outros; com a posterior conversão dos autos em procedimento administrativo com o objetivo de fiscalizar o seu cumprimento.

Além do supramencionado TAC, nos outros três instrumentos ambientais celebrados em 2017, ainda se está a avaliar se ocorreu, de fato, o cumprimento de suas cláusulas.

No ano de 2018, o primeiro TAC ambiental¹³¹ ainda em andamento teve como objeto a obrigação assumida pelo agente causador do dano, no caso um condomínio, de comprovar a eficiência de sua estação de tratamento de esgoto (ETE), para só assim haver o lançamento de efluente no corpo hídrico, em contraposição à sua prática anterior de lançamento final de esgoto fora dos padrões previstos pela legislação ambiental; já o segundo¹³² tratou de poluição sonora causada por um bar ante a produção de barulhos que estavam a causar a perturbação do sossego e o bem estar da coletividade, transformados os autos de inquérito civil em procedimento administrativo para verificação do seu cumprimento, o qual ainda se encontra em andamento; o terceiro¹³³, em razão da supressão, sem autorização, de 13 árvores do Bioma Mata Atlântica,

¹²⁸ Autos de nº 062017000000133.

¹²⁹ Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos.

¹³⁰ Autos de nº 06.2017.00000701-5

¹³¹ Autos de nº 062018000004911.

¹³² Autos de nº 062018000006875.

¹³³ Autos de nº 062017000004662.

também ainda carece da verificação do seu cumprimento; o quarto¹³⁴ e último TAC ambiental, firmado em razão de poluição sonora causada por estabelecimento comercial já foi devidamente cumprido e os autos arquivados.

Em 2019, o primeiro¹³⁵ TAC ambiental, também por poluição sonora, foi cumprido; o segundo¹³⁶, desencadeado pela mesma causa, continua em andamento a aferição da conformidade com as cláusulas; no terceiro¹³⁷ e no quarto¹³⁸ TACS, também por poluição sonora, ainda não restou confirmado nos autos o seu cumprimento; o seguinte¹³⁹, foi celebrado diante da constatação de supressão indevida de mata nativa, ainda pendente a aferição do seu cumprimento; e o último¹⁴⁰, por poluição sonora, também aguarda a confirmação do seu cumprimento, ao menos à luz das informações constantes nos autos.

Acerca do direito das fundações, foram celebrados dois TACS, sendo que o primeiro¹⁴¹, celebrado em 2017, ainda se encontra em andamento, ao passo que o segundo¹⁴², ante a não existência de informações nos autos sobre o seu cumprimento, não há como afirmar sobre tal *status*; já acerca do direito à saúde, há apenas um TAC¹⁴³, o qual foi firmado em 2019 e versa sobre o desabastecimento de medicamentos e insumos em unidades de saúde que formam a rede de assistência de uma certa universidade pública estadual, mas até o momento se encontram os autos para aferição de sua execução em andamento; enquanto isso, os dois TACs¹⁴⁴ que versam a respeito dos direitos dos idosos, estabeleceram medidas a serem implementadas em duas instituições voltadas para acolhimento de idosos, ante a existência de uma série de irregularidades no funcionamento de tais entidades, encontram-se esses ajustes ainda pendentes de cumprimento, ao menos com base nas informações constantes no processo.

O sucesso do TAC, à vista dos apresentados é praticamente inegável, haja vista o seu elevado grau de cumprimento; o número de formalizações desse instituto é vultoso; as matérias que podem ser veiculadas por esse instrumento são as mesmas que as da ACP, ou seja,

¹³⁴Autos de nº 062018000002613.

¹³⁵Autos de nº 062018000009194.

¹³⁶Autos de nº 062019000007156.

¹³⁷Autos de nº 062019000005580.

¹³⁸Autos de nº 062018000008084.

¹³⁹Autos de nº 062014000000821.

¹⁴⁰Autos de nº 062019000004748.

¹⁴¹Autos de nº 01.2017.00001053-1.

¹⁴²Autos de nº 092019000008566.

¹⁴³Autos de nº 062018000003089.

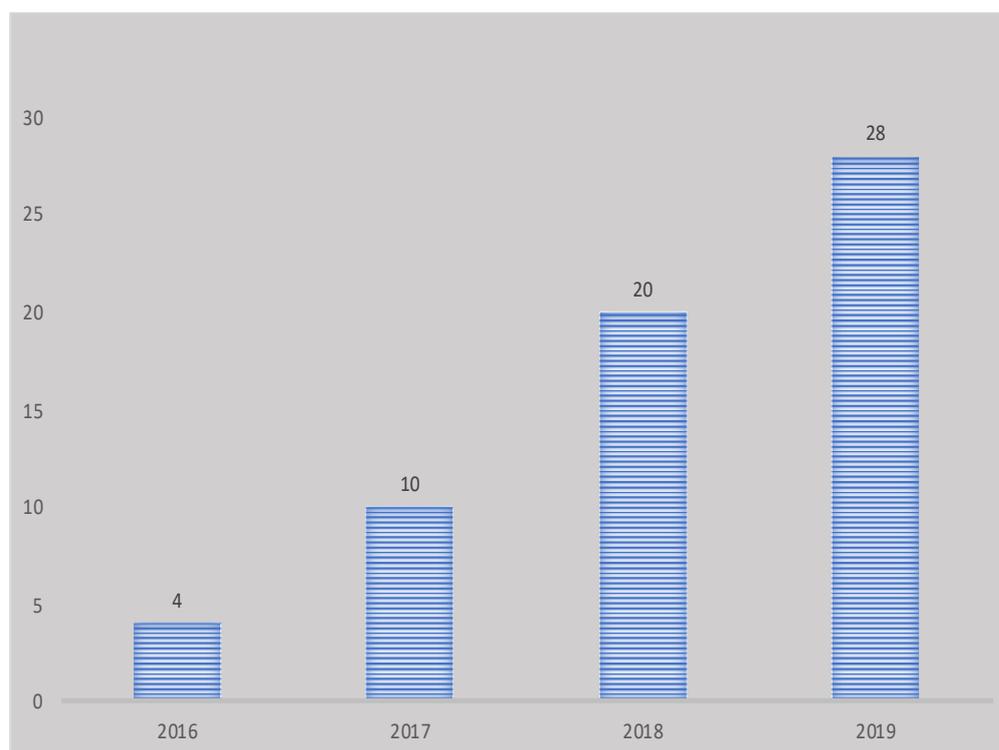
¹⁴⁴Tratam-se dos autos de nº 062019000005870 e 062019000005503.

inúmeras. Passar-se-á, no subtópico seguinte a empreender uma análise acerca do outro instrumento extrajudicial, a recomendação.

5.3. O auspicioso instrumento da recomendação

5.3.1. Das recomendações expedidas

Gráfico 8- A recomendação em números



À luz dos dados acima, atesta-se que ao comparar o número de recomendações expedidas em 2016 com o número de expedientes formalizados em 2017, a cifra mais que dobrou; se, também, for realizado um confronto do seu uso no primeiro ano analisado com o seu emprego em 2018, infere-se que o número de expedições quintuplicou; enquanto isso, no cotejo do ano de 2016 com o ano de 2019, afere-se que o seu manejo neste último foi 7 vezes maior que no primeiro; crescimento deveras considerável.

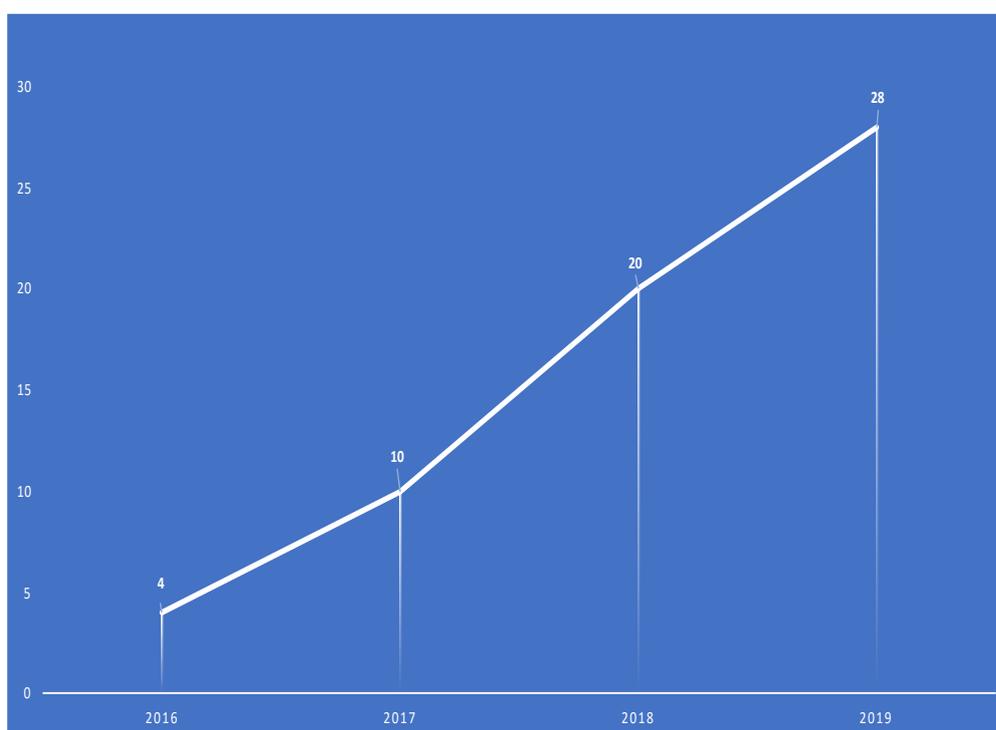
Tal cifra, em evidente ascensão, tende a revelar que o mecanismo em comento pode estar a lograr êxito no âmbito da atuação *parquetiana* em Maceió nos últimos tempos; o que pode inclusive ensejar políticas de fomento à sua utilização pelos membros do MP, desde que estejam tais mecanismos, é claro, a obter real efetividade na tutela dos direitos a que se propõem defender e não apenas a formalizar um conselho.

Uma vez verificada a produção de efeitos no plano concreto, o manejo da recomendação vai ao encontro da figura do Ministério Público resolutivo, o qual se pauta numa atuação preventiva, por meio do investimento na pacificação de conflitos sociais por intermédio de uma atuação extrajudicial, esta, a seu turno, implica na utilização de mecanismos que se encontram à disposição do *Parquet* para que este exerça as suas funções constitucionalmente previstas (SILVA, 2012 , p. 164).

A popularidade que a recomendação vem obtendo pode ser fruto, também, de sua versatilidade, haja vista o fato de poder ser utilizada tanto no bojo de uma investigação preliminar, quanto de forma autônoma, visto que não há vedação da lei neste último caso; ademais, a própria Resolução nº 164/2017 do CNMP- em seu art. 3º, §2º¹⁴⁵- permite o emprego do expediente em comento, antes mesmo da instauração de procedimento (PAULA, 2018, p. 37).

Com o escopo de ilustrar melhor o crescimento obtido pela recomendação, convém examinar o gráfico a seguir:

Gráfico 9- O crescimento na expedição de recomendações



¹⁴⁵ Art. 3º O Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, nos autos de inquérito civil, de procedimento administrativo ou procedimento preparatório, poderá expedir recomendação objetivando o respeito e a efetividade dos direitos e interesses que lhe incumba defender e, sendo o caso, a edição ou alteração de normas.

[...]

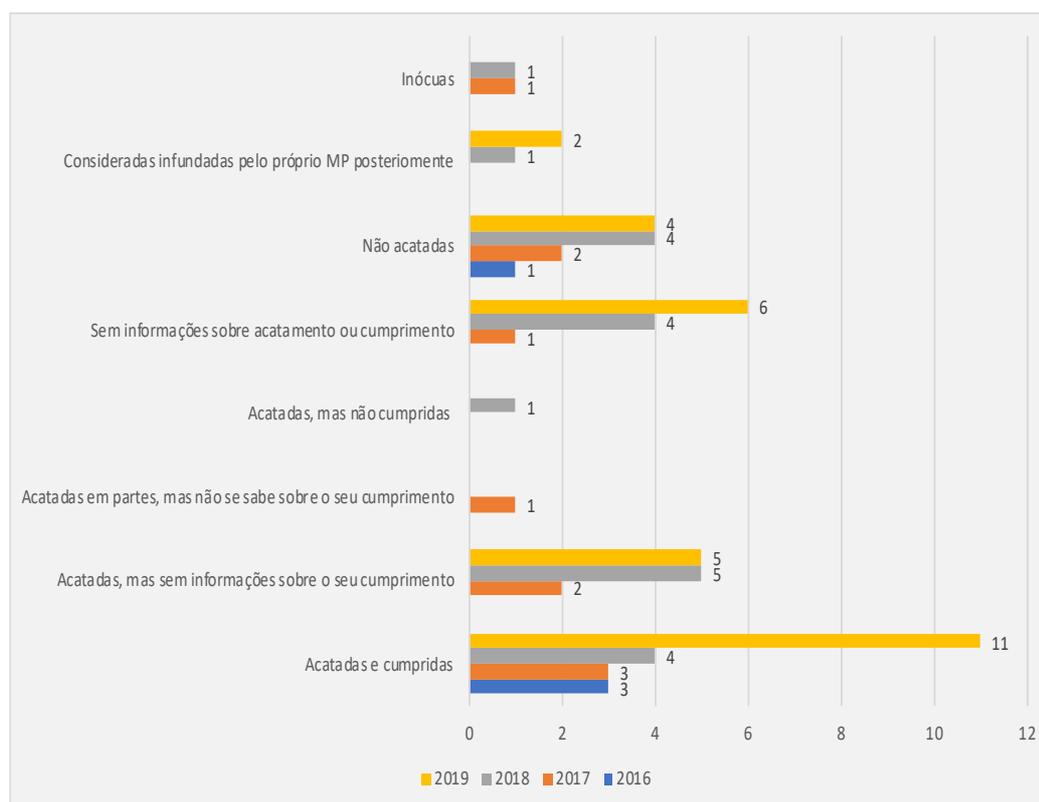
§ 2º Em casos que reclamam urgência, o Ministério Público poderá, de ofício, expedir recomendação, procedendo, posteriormente, à instauração do respectivo procedimento.

A imagem revela, de modo ainda mais palpável, o crescimento vultoso obtido pelas recomendações no período analisado. Resta saber, no entanto, se atrelado a esse aumento, está o instrumento em questão a propiciar efetividade na salvaguarda dos interesses transindividuais, ponto a ser debatido na subseção seguinte.

5.3.2. Do seu acatamento e do seu cumprimento

A figura a seguir traz as informações relativas ao acatamento e ao cumprimento das recomendações. Tratam-se de situações distintas, uma vez que o primeiro consiste no fato de o destinatário da recomendação aceitar as disposições nela contidas; ao passo que o último significa que, para além de concordar com o teor dessa advertência, procedeu o agente recomendado à efetiva concretização das medidas presentes no instrumento.

Gráfico 10- Do acatamento e do cumprimento das recomendações



Depreende-se, a partir das informações constantes na representação acima e no gráfico 8 (nº de recomendações), que do universo de 62 recomendações expedidas, entre 2016 e 2019, 21 foram acatadas e cumpridas, o que corresponde, aproximadamente, ao percentual de 33,87% de êxito; sendo, portanto, a categoria na qual a maioria das recomendações se enquadrou, ou seja, foram dotadas de efetividade em número expressivo.

Trata-se de valor considerável, sobretudo, ao levar-se em consideração o fato de não ser o instrumento em comento detentor de coercibilidade. A esse respeito obtemperam Tiago Ávila e Teofábio Martins (2017, p. 158-159):

Por não ter efeitos coercitivos imediatos, trata-se de um instrumento de comunicação da posição unilateral do Ministério Público, assemelhando-se a uma notificação, com a finalidade de promover a adequação de determinada situação, comportamento ou conduta que esteja em descompasso com o determinado pela ordem jurídica. Na prática, acaba tendo o efeito de meio alternativo de resolução de conflitos.

Assim, apesar de se caracterizar como um ato administrativo enunciativo, desprovido de valor vinculante, não podendo, portanto, impor os seus termos ao destinatário, a sua expedição acarreta a produção de efeitos jurídicos, visto que após tal formalização, não poderá o recomendado alegar desconhecimento da matéria, o que pode configurar dolo em se tratando de improbidade administrativa; cria, igualmente, a necessidade de apresentar resposta ao MP, se acata ou não o instrumento, resultando numa relação jurídica de vinculação do destinatário aos motivos que apresentar, à guisa da teoria dos motivos determinantes (PAULA, 2018, p. 35).

Acerca das demais categorias presentes na figura acima, impende tecer alguns comentários com o fim de proporcionar uma melhor compreensão da análise. A categoria das “recomendações acatadas, mas sem informações sobre o seu cumprimento”, segundo grupo mais expressivo no aspecto numérico, diz respeito aos autos nos quais há a comprovação da expedição da recomendação, do aceite dos seus termos pelo destinatário, porém, não existe nenhum documento acostado ao referidos autos que prove que aquela recomendação foi cumprida, efetivamente, pelo destinatário, não se mostrando, pois, de apuramento científico colocar tais instrumentos no mesmo rol que as supracitadas “recomendações acatadas e cumpridas”, uma vez que, no caso destas últimas, há informações nos autos de que houve a sua devida comprovação, não apenas do acatamento por parte do destinatário.

Outrossim, insta aclarar que as recomendações “sem informações sobre o acatamento ou cumprimento”, concernem aos instrumentos constantes em autos nos quais não há qualquer evidência de que o recomendado aceitou os termos desses expedientes, tampouco sobre o seu cumprimento; no que tange ao grupo das “acatadas em partes, mas sem informações sobre o seu cumprimento”, trata-se da situação de uma recomendação em específico¹⁴⁶, a qual contou com vários destinatários, dentre estes, nem todos responderam ao expediente acatando-o, nem há nos autos informações sobre o seu justo cumprimento; a categoria “acatadas, mas não cumpridas” foi, igualmente, criada para atender a um caso específico¹⁴⁷, no qual restou provado

¹⁴⁶ Autos de nº 06.2017.00000489-5.

¹⁴⁷ Autos de nº 06.2018.00000454-4.

nos autos que a recomendação foi acatada pelo destinatário, mas este não realizou o cumprimento das previsões constantes no documento.

O segmento “consideradas infundadas pelo próprio MP posteriormente” abarca duas recomendações¹⁴⁸ nas quais o membro do *Parquet*, no decorrer do procedimento, por meio de investigação e de análise dos elementos carreados aos autos, concluiu que as disposições da recomendação não possuíam embasamento; já as recomendações denominadas “inócuas”¹⁴⁹ foram as que traziam previsões que já eram respeitadas pelos destinatários, antes mesmo de sua expedição, o que fulminou a possibilidade de que os instrumentos produzissem quaisquer efeitos concretos.

As recomendações não acatadas, por sua vez, corresponderam a 11 instrumentos que malograram no seu intento de proteção de direitos, e incidiram no percentual de, aproximadamente, 17,74%. Não se trata, todavia, de cifra sobremaneira elevada, ainda mais quando se leva em conta o fato da não obrigatoriedade em seu acatamento, conforme exposto algures. Após o descumprimento de tais instrumentos, em relação a 3 deles, houve o posterior ajuizamento da ação civil pública correspondente a cada desacatamento, enquanto último meio de que se valeu o *Parquet* na busca pela tutela dos direitos maculados ou em risco, ante a frustração de uma solução nas vias extrajudiciais. Duas delas¹⁵⁰ versando sobre o respeito aos princípios da administração pública- necessidade de realização de concurso público e a premência de estruturação dos cargos de uma determinada Secretaria, respectivamente; a outra¹⁵¹ trata do direito à saúde, visando que a Secretaria Municipal de Saúde, entregue determinados materiais essenciais à manutenção da prestação de saúde de acordo com os termos do contrato licitatório.

A análise do presente tópico se mostrou bastante relevante, uma vez que o grau de acatamento e cumprimento do instrumento em questão pode evidenciar o seu grau de efetividade. O ponto que se segue é, de certa forma, interessante, tendo em vista que serão examinadas as áreas jurídicas que foram amparadas pelas recomendações estudadas.

¹⁴⁸ Autos de nº 062018000002635 e 062018000010135.

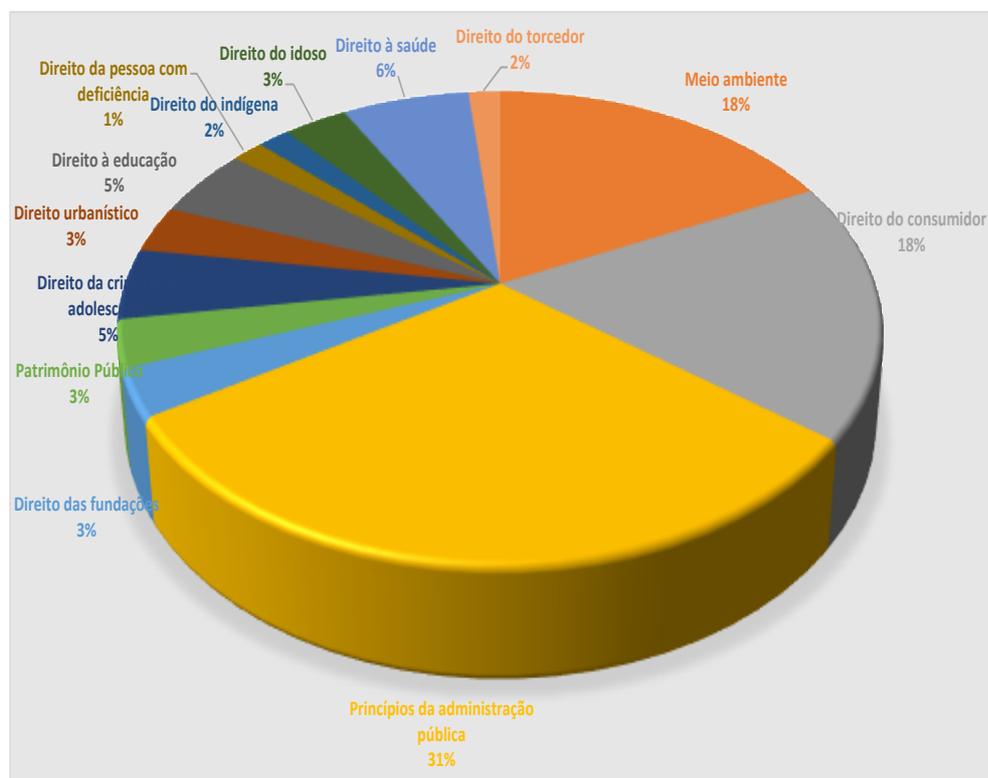
¹⁴⁹ Autos de nº 06.2017.00000461-8 e 062018000002180.

¹⁵⁰ Autos de nº 09.2016.00000321-5 e 012018000000137.

¹⁵¹ Autos de nº 062019000005980.

5.3.3. Dos campos do direito agasalhados pelo instrumento em foco

Gráfico 11- Os campos do direito agasalhados pelas recomendações em porcentagem



Fica demonstrado, então, o quão vasto é o campo de abrangência da recomendação, uma vez que constatou-se que esse instrumento pode tutelar interesses difusos como o meio ambiente, o direito urbanístico, o direito do consumidor; ao passo em que é apto, igualmente, à defesa de direitos sociais- como o direito à saúde, o direito à educação; além da defesa dos princípios que regem a Administração Pública.

A respeito desse amplo espectro de que dispõe a recomendação, Luciano de Faria Brasil (2004, p. 107) tece as seguintes considerações:

[...] A análise do campo jurídico coberto pela possibilidade de recomendação indica uma gama extremamente variada a compor o objeto do instituto. De fato, o exame do objeto mostra que a recomendação visa proteger direitos que, em sua larga maioria, estão devidamente constitucionalizados e, portanto, encontram-se sujeitos à especial fiscalização e proteção por parte do Ministério Público.

Destarte, a recomendação fundada no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº. 8.625/93 destina-se à **defesa dos direitos assegurados nas Constituições federal e estadual**, podendo ser dirigida **(a)** aos poderes estaduais e municipais; **(b)** aos órgãos da administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta; **(c)** aos concessionários e permissionários de serviço público estadual ou municipal; ou **(d)** às entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

Sobre esse ponto, Gregório Assagra de Almeida (2008, p. 38) defende que a recomendação, enquanto instituto previsto expressamente na legislação infraconstitucional e decorrente da Constituição de 1988, pode, para além de se dirigir aos Poderes Públicos em geral, se voltar até mesmo aos particulares.

Nessa senda, constatou-se que 10 das recomendações da presente pesquisa tiveram como alvo os particulares- 1 expedida em 2016, 5 em 2017, 2 em 2018 e igual número em 2019. O único instrumento¹⁵² exarado em 2016 teve como destinatário um determinado *shopping center* da capital, a fim de que o referido destinatário cumprisse decreto municipal que estabelece a obrigação de aposição no estabelecimento da informação de que este é obrigado a fornecer nota fiscal de serviços quando solicitado.

No ano de 2017, por sua vez, a primeira¹⁵³ teve como alvo uma escola privada, por supostas violações aos direitos do consumidor; já a segunda¹⁵⁴ teve como alvo os demais *shoppings centers* da cidade, com o fim de que cumprissem o já referido decreto municipal- nos mesmos moldes da recomendação de 2016, acima citada-; enquanto isso, a terceira¹⁵⁵ foi orientada à uma rede de supermercados que atua na cidade, ante a notícia do suposto cometimento de práticas que estavam a vilipendiar os direitos consumeiristas; a quarta¹⁵⁶, a seu turno, voltou-se a um plano de saúde para que este respeitasse a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e garantisse o serviço de *home care* aos seus segurados, aí incluída uma segurada que, por meio do seu esposo, fez representação ao MPE/AL relatando a negativa da empresa e pedindo providências ao *Parquet* diante disso; a última¹⁵⁷, noutro giro, objetivou que um estabelecimento comercial somente iniciasse a obra de construção após as autorizações devidas dos órgãos públicos e a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança-EIV correspondente, além de demandar uma lista de documentos a ser apresentada ao Órgão Ministerial.

A primeira recomendação¹⁵⁸ com destinação a particulares em 2018 foi encaminhada aos postos de combustíveis e aos distribuidores e revendedores de GLP do Estado de Alagoas para que estes não promovessem o aumento do preço da gasolina ou de botijões sem fundamento legal, para que não se negassem a emitir nota fiscal e ainda para que não recusassem atendimento às demandas dos consumidores, em havendo disponibilidade de

¹⁵² Autos de nº 09.2016.00000047-3.

¹⁵³ Autos de nº 06.2017.00000056-6.

¹⁵⁴ Autos de nº 06.2017.00000489-5.

¹⁵⁵ Autos de nº 06.2017.00000015-5.

¹⁵⁶ Autos de nº 06.2017.00000167-6.

¹⁵⁷ Autos de nº 01.2017.00002946-4.

¹⁵⁸ Autos de nº 06.2017.00000739-2.

estoque; ao passo que a segunda¹⁵⁹, em expediente interessante, pugnou, dentre outros, que as federações esportivas que funcionam regularmente procurem agregar as categorias específicas, assegurando isonomia na disputa por recursos públicos, uma vez que são suas representantes. Este último expediente recomendatório, deveras curioso, se deu em razão de um atleta haver noticiado ao MPE/AL a falta de controle dos recursos públicos voltados para as artes marciais em Alagoas, o que segundo o representante se depreende, inclusive, a partir das informações constantes no Portal da Transparência. Ato contínuo, o *Parquet* requereu informações da Secretaria do Estado de Esporte e Lazer e Juventude- SELAJ, por meio das quais se confirmou que a maior parte dos recursos são voltados às federações, ficando os não federados desguarnecidos; ante a complexidade dos fatos, o MPE primou por uma atuação conjunta com diversos órgãos públicos, a exemplo da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer; em seguida foi realizada uma audiência pública que discutiu diversos pontos acerca da otimização dos recursos públicos e da necessidade de estes atenderem a maior parcela possível da sociedade, com os consequentes impacto social efetivo e democratização de acesso, assim como a

¹⁵⁹ Tratam-se dos autos de nº 09.2017.00000184-3. A recomendação em questão orientou as federações esportivas também a:

“I- Manter sua burocracia em dia, condição de regularidade passível de ser comprovada, através de certidões negativas dos órgãos públicos de arrecadação, fiscalização e controle como, receitas, federal, estadual e municipal;

II- Manter o estatuto adequado a Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

III- Manter a regularidade com o FGTS, comprovada através de certidão negativa;

IV- Solicitar e manter em dia a autorização de localização pelo Município;

V- Possuir a ata de reunião de seu órgão de deliberação que aprovou as contas do exercício anterior, acompanhada da ata da reunião do Conselho Fiscal e parecer deste Órgão pela aprovação das mesmas;

VI- Buscar sustentabilidade, já que os programas continuados do poder público precisam levar em consideração que projetos tem prazos: começo, meio e fim, não devendo os recursos públicos patrocinar entidade, mas projetos, evitando, desse modo, a descontinuidade do funcionamento da entidade;

VII- Buscar capacitação para elaborar projetos e planos de trabalho e para a execução das propostas que apresentar, do mesmo modo para a prestação de contas de recursos que receber do poder público ou da iniciativa privada, possibilitando a captação de recursos para o desenvolvimento de suas finalidades e fidelização de parceiros;

VIII- Dá visibilidade as parcerias que realizar com os órgãos públicos, não só nas redes sociais, mas através de faixas, cartazes, fardamento de alunos, placas ou qualquer outro sinal claro, na entidade e na localidade, da ação do poder público para que a comunidade entenda que os recursos de projetos não são de dirigentes ou políticos, evitando o mau uso da imagem dos recursos públicos;

IX- Realizar prestação de contas formal e comprovação das metas nos prazos previstos no plano de trabalho ou projeto e sobretudo demonstrar o impacto que a ação da entidade produziu na localidade, ou seja, o que a execução do projeto provocou de mudança de vida das pessoas atingidas pelos recursos públicos.

X- Atentar para que a pessoa ou pessoas da entidade que assinem os instrumentos de parcerias com os órgãos públicos sejam as que a representam estatutariamente para o ato;

XI- Providenciar para que as atividades da entidade, realizadas através de projetos financiados pelo poder públicos através de chamamento público, sejam as mais adequadas para a comunidade, bem assim, a faixa etária escolhida, otimizando recursos, evitando duplicidade de ações e potencializando resultados;

XII- As federações deverão providenciar estrutura para apoiar as associações filiadas e receber as que lhe procurarem de modo pacífico, buscando também incentivar a criação de novas associações e acolhê-las para desenvolver, de forma uniforme, as diversas áreas, formando, desse modo, um todo social eficaz.

XIII- Regulamentar o Fórum de políticas públicas de esporte criado na Audiência Pública de 05 de junho do corrente ano”.

premência de as federações e as associações desportivas serem regularizadas; nesse cenário, foi criado um Fórum para discussão das políticas do esporte; e ao final houve a expedição de duas recomendações- uma destinada às referidas federações, conforme acima mencionado, e outra às Secretarias de Esporte, Lazer e Juventude do Estado e do Município- tendo a primeira sido entregue na primeira reunião do Fórum supracitado.

À luz das recomendações acima, sobretudo no último caso, atinente às federações esportivas, revela-se cristalino o papel relevante desempenhado pelo Ministério Público com vistas a proporcionar o amadurecimento da democracia e o aperfeiçoamento da cidadania, haja vista, a referida instituição, com base nas suas atribuições constitucionais, dentre outros- expedir recomendações, celebrar termos de ajustamento de conduta e promover audiências públicas- como no caso em tela. Nessa mesma linha, os membros do MP são impulsionados a atuarem como verdadeiros agentes de transformação social, por meio da intermediação dos conflitos sociais e com base no estímulo à uma cultura de solução de litígios lastreados na autocomposição, na prevenção, na consensualidade e no manejo de instrumentos extrajudiciais (PAULA, 2018, p. 27-29).

Trata-se, pois, do estabelecimento de postura institucional que desloca o Ministério Público da sociedade política, como órgão repressivo do Estado, para a sociedade civil, como seu legítimo e autêntico defensor; consubstanciando a referida instituição, pois, num meio de assegurar à sociedade- sobretudo aos segmentos menos favorecidos- uma ordem jurídica que seja, de fato, justa e legítima; devendo os seus membros agirem como verdadeiros trabalhadores em prol da sociedade, com a atribuição de promoção da cidadania e dos valores democráticos fundamentais (ALMEIDA, 2008, p. 14).

No ano de 2019, por derradeiro, a primeira recomendação¹⁶⁰ trata da comunicação compulsória às autoridades diante da ciência de tratamentos cruéis e degradantes contra crianças e adolescentes, aí incluído o estupro de vulneráveis. Em que pese as valorosas orientações contidas nesse expediente, os seus destinatários são um público de difícil determinação, uma vez que se volta para “os profissionais que trabalham com educação”; destarte, mostra-se muito difícil ou impossível obter ciência se foi tal instrumento acatado, quem dirá cumprido, haja vista o vastíssimo e talvez indeterminável número de destinatários. O segundo particular recomendado¹⁶¹, noutro passo, foi o presidente de um clube esportivo; nesse caso, objetivou o expediente que fosse respeitada a legislação federal quando da realização de partidas nas quais o clube por ele presidido detivesse “o mando de jogo”.

¹⁶⁰ Autos de nº 092018000007341.

¹⁶¹ Autos de nº 09.2019.00001593-4.

Noutro giro, o gráfico presente nesta subseção revela o fato de que a maior parte das recomendações foi voltada à defesa dos princípios da administração pública (31%), diante da existência de ilegalidades e atos lesivos a tais princípios. A importância desse instrumento se evidencia ao verificar que 6 desses expedientes foram acatados e cumpridos- sendo 1 no ano de 2017¹⁶² e 5¹⁶³ em 2019- realçando, pois, a sua relevância na proteção de uma boa gestão da coisa pública, que é direito de todos.

No afã de coibir práticas violadoras dos supramencionados princípios, digna de nota é a recomendação¹⁶⁴ que adveio de uma denúncia anônima, a qual versou acerca de suposta cobrança irregular de valores em escola militar da rede estadual situada na capital alagoana. Constatou-se, por meio de investigação, que as alegações constantes na declaração procediam, havendo, de fato, cobranças aos estudantes para participar de eventos, para ter acesso a recursos e dispositivos, dentre outros, em manifesta afronta a preceitos constitucionais e legais. No presente caso, que causa espécie por tamanha lesividade aos interesses públicos e sociais, o MPE/AL atuou diligentemente ao expedir recomendação que foi prontamente acatada pelos dirigentes do estabelecimento educacional.

Não menos estarrecedor foi o episódio que ensejou a emissão de outro¹⁶⁵ instrumento recomendatório; o caso a seguir exposto, lamentavelmente, denota o descabro com o qual, por vezes, a coisa pública é gerida. Trata-se da situação na qual chegou ao conhecimento do MPE/AL a notícia de que foram instaurados pelo Estado de Alagoas, por intermédio da Agência de Modernização da Gestão de Processos, processos licitatórios para a compra de flores e coroas fúnebres no valor de R\$5.448.000,00 (cinco milhões quatrocentos e quarenta e oito mil reais)! Ante tal disparate, o *Parquet* expediu recomendação direcionada ao diretor da referida Agência, assim como aos dirigentes de diversos outros órgãos públicos estaduais, para que suspendessem imediatamente tais licitações, além de requerer, por escrito, a justificativa da compra de tais objetos. O instrumento em questão, felizmente, foi acatado e cumprido, não se perpetrando, pois, essa grave e absurda lesão ao erário público; restando, pois, evidenciado o aspecto valoroso da recomendação enquanto mecanismo extrajudicial provido de considerável efetividade na defesa de interesses transindividuais.

Nesse sentido, são interessantes as ponderações de Ana de Fátima Queiroz de Siqueira Santos (2007, p. 304) ao analisar os dados relativos à recomendação no bojo da pesquisa

¹⁶² Autos de nº 06.2017.00000797-0.

¹⁶³ Autos de nº 06.2019.00000145-1, 06.2019.00000009-6, 06.2018.00000923-9, 09.2019.00001031-7 e 01.2019.00002027-0.

¹⁶⁴ Autos de nº 01.2017.00001019-7.

¹⁶⁵ Autos de nº 06.2019.00000145-1

empírica desenvolvida em sua tese de doutorado defendida na Universidade Federal de Pernambuco. Conclui a autora, que o êxito da recomendação é correlato à credibilidade e à confiança social depositadas no *Parquet*; uma vez publicado e noticiado o referido instrumento, é conferida visibilidade aos interesses alvo de lesão, o que resulta, inclusive, na exposição daquele que está a colocá-los em risco, o que por vezes culmina na conformação da conduta desse agente aos preceitos presentes no expediente recomendatório.

É assente, portanto, o entendimento de que possui o MP, com o fim de zelar pelas disposições contidas na CRFB/88 e até mesmo nas Constituições Estaduais, a prerrogativa de emitir recomendações; estas, a seu turno, podem ser direcionadas a órgãos públicos e a órgãos privados, a fim de que estes adequem a sua postura ao respeito ao interesse público e aos direitos constitucionalmente assegurados dos cidadãos (PIRES, 2014, p. 103-105).

Ao versar sobre inúmeras matérias jurídicas, a recomendação demonstrou ser um instrumento voltado à louvável finalidade de defesa de interesses da coletividade; por vezes logrando êxito, mas pautada no desprovento de grande formalidade e orientada à produção de efeitos de modo célere e desembaraçado.

Após a devida análise dos três instrumentos em prol dos interesses metaindividuais-ACP, TAC e recomendação- far-se-á uma tentativa de cotejo entre eles, sob o enfoque da efetividade, na perspectiva do jurista Pontes de Miranda; empreitada a ser realizada na subseção seguinte.

5.4. A comparação entre os 3 instrumentos- ACP, TAC e Recomendação

É cediço que a ação civil pública, o termo de ajustamento de conduta e a recomendação são instrumentos de naturezas distintas, uma vez que a primeira é uma espécie de ação coletiva, ainda assim pautada na via processual “tradicional”, sob a égide do Poder Judiciário; o segundo é um ato administrativo negocial, entendimento defendido por Hugo Nigro Mazzilli e adotado neste trabalho; enquanto que o último, consoante a doutrina majoritária, trata-se de ato administrativo enunciativo de efeitos concretos. Não obstante, essa diferenciação de caráter, empreender-se-á uma tentativa de comparação entre os 3 mecanismos em termos de efetividade, com base nos seguintes parâmetros- número de ações civis públicas julgadas procedentes, ou com tutela de urgência deferida, caso ainda não julgadas; número de termos de ajustamento de conduta cumpridos; e cifra de recomendações acatadas e cumpridas; considerando esses números em relação ao total de instrumentos ajuizados, celebrados e expedidos, respectivamente.

Antes de executar a citada empreitada, impende realizar uma breve digressão acerca do conceito de efetividade; este, é frequentemente confundido com eficácia jurídica; ocorre que se tratam de conceitos distintos e de ramos do conhecimento também diversos; sendo assim, o seu uso inoportuno como se sinônimos fossem, em contraposição ao adequado apuramento científico, acaba por gerar uma certa confusão no âmbito da ciência jurídica. Diante desse tumulto existente na doutrina, no sentido de misturar os conceitos de áreas distintas, mostra-se cabível trazer a distinção existente entre eficácia jurídica e efetividade jurídica, haja vista figurarem tais conceitos dentre os que mais são alvo de uso indevido; outrossim, por se tratar de conceito relevante, abordar-se-á de forma sintética a noção de eficácia normativa.

O jurista Pontes de Miranda, por meio da adoção de rigor científico no emprego dos termos e dos conceitos jurídicos, bem como com o fim de conferir nomenclaturas apuradas, estabeleceu definições distintas para os fenômenos atinentes aos fatos jurídicos, quais sejam - a sua criação, a produção das consequências que a norma jurídica atribui às relações entre sujeitos e a efetivação de tais consequências no plano social. Assim, a eficácia normativa diz respeito ao momento em que sobre o suporte fático ao ser concretizado incide a norma jurídica, juridicizando-o, e acarretando o surgimento do fato jurídico. Trata-se, desse modo, de pressuposto essencial condicionante de sua existência, é o primeiro momento; neste se dá a consumação da citada eficácia normativa (MELLO, 2013, p. 13-14).

Noutro passo, a eficácia jurídica se dá numa ocasião posterior em relação ao fato jurídico, sendo, na verdade, decorrência desse último; dessa forma, depreende-se que a primeira é atinente às consequências que são previstas nas normas jurídicas ao fato jurídico; de tais consequências são geradas pretensões e obrigações, direitos e deveres, ônus e premiações; dessarte, a eficácia da norma jurídica se dá quando se realizam plenamente no mundo os fatos que fazem parte do seu suporte fático. Necessita ocorrer, então, suficiência do suporte fático, do contrário, a norma não será eficaz, podendo haver existência, vigência, mas não sua eficácia; enquanto os fatos previstos pela norma não se realizarem, tratar-se-á de proposição linguística; localizando-se, portanto, no plano lógico da normatividade, e não no do direito que requer a existência do fato jurídico (MELLO, 2013, p.14, p. 30).

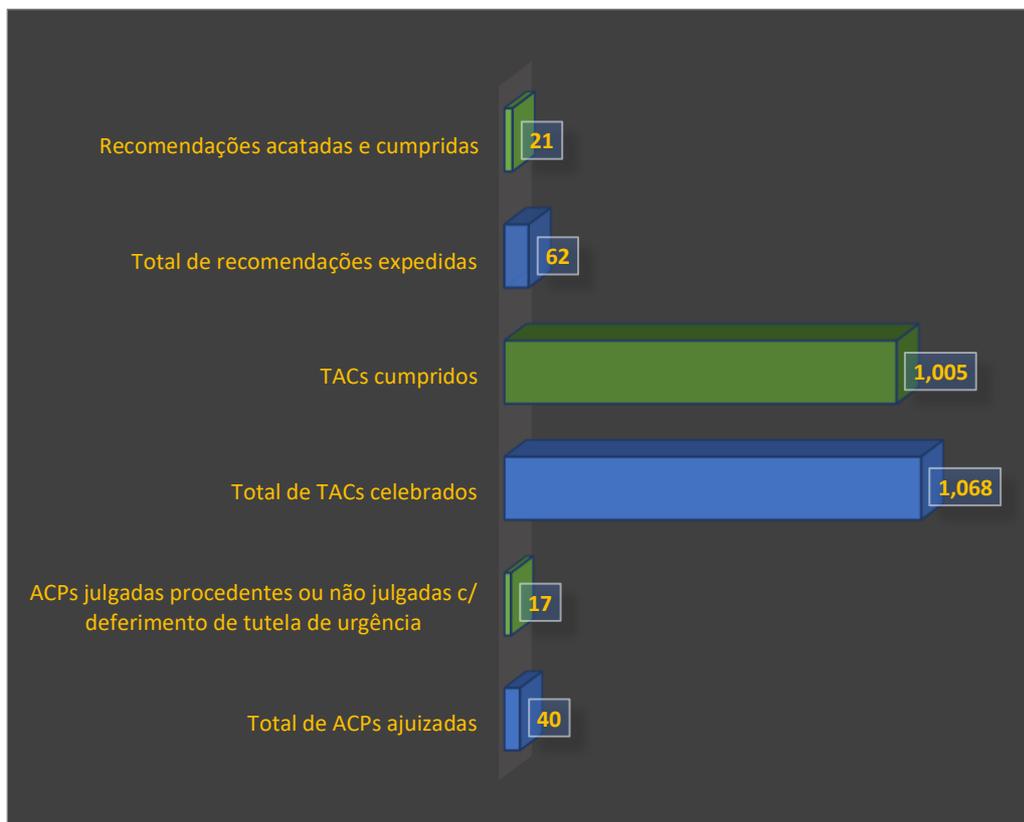
Boa parte dos doutrinadores se refere à eficácia do direito como relativa à concretização do direito no meio social a que se propõe, justamente no sentido de se tornarem tais normas realidade no meio social, pautados que estão na perspectiva de Hans Kelsen, que entende ser essa eficácia do direito o respeito por parte da comunidade jurídica às normas jurídicas (MELLO, 2013, p. 14-15).

Tal entendimento, conforme obtempera, Marcos Bernardes de Mello (2013, p. 14-15), à luz da teoria ponteana, é equivocado, visto que os conceitos acima tratados versam, na verdade, sobre a efetividade do direito; esta, por sua vez, concerne à dimensão sociológica do fenômeno jurídico e ocorre quando a comunidade se comporta de acordo com o modelo de conduta previsto na norma jurídica. Consiste, desse modo, na coincidência do comportamento social com os padrões estabelecidos nas normas jurídicas (MELLO, 2008, p. 57); e pode se caracterizar, ainda, como a validade das normas jurídicas sob o aspecto sociológico (MELLO, 2013, p. 34).

Nessa orientação é a visão adotada por Luís Roberto Barroso (2000, p. 42), que entende que o conjunto de direitos, bens, valores em qualquer que seja o ramo do direito, existe para realizar-se. O direito, então, almeja a efetividade; esta é concebida como a atuação prática da norma, acarretando a preponderância no mundo dos fatos, dos interesses por ela tutelados; trata-se, dessa forma, da maior aproximação possível entre o dever ser normativo e o ser da realidade social.

Ao conceber a efetividade, à luz do pensamento ponteano, como a concretização do direito no meio social, passa-se, então, ao exame de figura que objetiva ilustrar o confronto entre os três instrumentos em análise.

Gráfico 12- Da comparação entre ACP, TAC e Recomendação.



Antes mesmo de empreender uma análise das informações apresentadas, insta pontuar que o referencial escolhido para aferir o maior ou menor grau de efetividade de cada mecanismo consiste na verificação da sua respectiva porcentagem de êxito. Tal percentual é obtido a partir do número de expedientes exitosos que cada instrumento obteve em comparação com o seu total manejado. Assim, quanto maior o número de expedientes bem-sucedidos, maior será o percentual de êxito do mecanismo e, por conseguinte, mais efetivo este será, em tese, na salvaguarda do acesso à justiça aos direitos transindividuais.

Nessa senda, entende-se que uma ACP é considerada exitosa se foi julgada procedente, ou se obteve ao menos deferimento da tutela de urgência pleiteada, caso ainda não tenha sido julgada. A opção por esses critérios se justifica, pois uma dada ACP, ao ser julgada procedente, assegura, em tese, a tutela dos interesses transindividuais, mormente porque depreende-se da exegese do art. 14, da LACP¹⁶⁶ que a interposição de recurso, em regra, não obsta à execução da sentença, salvo se o juiz conferir efeito suspensivo; já quanto à eleição do critério da tutela de urgência deferida, esta se deve, pois quando se dá essa concessão, há uma proteção, ainda que precária, de tais interesses, daí se mostrar adequado considerar que a ACP é, nesse caso, marcada por efetividade.

Acerca desse ponto, Marco Félix Jobim (2012, p. 149-150) preleciona que a antecipação de tutela é um meio potente de combate ao perecimento do direito; repercute de forma indireta na duração do processo, uma vez que antecipa os efeitos da sentença, a qual poderia advir somente muito tempo depois. Sem desconsiderar os influxos desse instrumento no lapso temporal da demanda, a verdade é que a sua vocação é direcionada precipuamente à garantia da efetividade processual.

Ainda sobre a tutela antecipada, Humberto Theodoro Júnior (2017, p. 16) faz as seguintes ponderações:

As tutelas provisórias têm em comum a meta de combater os riscos de injustiça ou de dano, derivados da espera, sempre longa, pelo desate final do conflito submetido à solução judicial. **Representam provimentos imediatos que, de alguma forma, possam obviar ou minimizar os inconvenientes suportados pela parte que se acha numa situação de vantagem aparentemente tutelada pela ordem jurídica material (*fumus boni iuris*)** (grifo nosso). Sem embargo de dispor de meios de convencimento para evidenciar, de plano, a superioridade de seu posicionamento em torno do objeto litigioso, o demandante, segundo o procedimento comum, teria de se privar de sua usufruição, ou teria de correr o risco de vê-lo perecer, durante o aguardo da finalização do curso normal do processo (*periculum in mora*).

No que tange ao TAC, este é considerado exitoso quando cumprido, pois tal mecanismo, diante do atendimento de suas cláusulas, satisfaz, ao que tudo indica, ao objetivo

¹⁶⁶ Art. 14. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

de proteção dos direitos transindividuais; já em relação à recomendação, esta se configura exitosa quando acatada e cumprida, pois conforme exposto algures, não basta ser acatada para desempenhar o seu papel de produção de efeitos concretos, mas se mostra imprescindível que haja também o seu cumprimento, com o respectivo atendimento dos seus enunciados.

Feitas as devidas explanações, faz-se oportuna a análise da tabela abaixo, elaborada com base nos dados constantes no gráfico 12, presente neste subtópico.

Tabela 3- Do percentual de êxito dos instrumentos- ACPs, TACs e Recomendações

Instrumento	Nº total	Nº de expedientes exitosos	Porcentagem de êxito do instrumento
ACP	40	17	42,5%
TAC	1.068	1.005	94,1%
Recomendação	62	21	33,87%

O TAC foi, então, nitidamente o instrumento caracterizado por maior efetividade, haja vista o seu percentual de êxito de 94,1%, ou seja, 94,1% dos TACs celebrados foram cumpridos, o que é, de fato, impressionante, ao mesmo tempo em que revela o sucesso que esse mecanismo obteve na salvaguarda de interesses transindividuais na cidade de Maceió, por meio do seu manejo pelo MPE/AL.

A ação civil pública, em que pese as suas vicissitudes, uma vez que enquanto ação judicial se submete a uma série de problemáticas que acometem o Poder Judiciário, conforme amplamente debatido neste trabalho, foi o segundo mecanismo mais efetivo, com o percentual de êxito de 42,5%; percentil, no entanto, baixo, haja vista o fato de tal instrumento, dentre os analisados neste trabalho, ter sido o primeiro a ser instituído, à época pela Lei 7.347/85, sendo, portanto, o mais tradicional, mas principalmente ao se levar em conta o fato de ser meio judicial de solução de conflitos, ou seja, dotado de coercibilidade por parte do Estado Juiz, o que em tese ensejaria uma tutela mais célere e efetiva, o que não ocorreu na prática.

A recomendação, por sua vez, conquanto seja, nesses parâmetros, considerada a menos efetiva, é instrumento que está a obter crescente adesão do *Parquet* no seu manejo, conforme exposto na subseção 5.3, e está a alcançar resultados dignos de nota, máxime ao se atentar para o fato de que não é pautada por coercibilidade. Assim, o seu potencial é evidente, pois mesmo sem o condão de impor ao destinatário seu acatamento e cumprimento, obteve de forma não repressiva a conformação aos seus termos em expressivos 33,87% dos instrumentos expedidos.

O grande êxito atingido pelo TAC, sobretudo quando em comparação à ACP, pode ser explicado por se tratar de mecanismo consentâneo, ou seja, de não advir de uma decisão imposta, mas de uma adesão voluntária, a qual resulta num cumprimento mais espontâneo de suas cláusulas. Trata-se de proposição defendida por Geisa de Assis Rodrigues (2006, p. 282), em sua tese de doutorado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2001, à luz dos dados obtidos em pesquisa empírica. A autora, ao examinar todos os TACs formalizados pelo Ministério Público Federal, entre setembro de 1992 e julho de 1998, constatou que apenas 17% (dezessete por cento) dos instrumentos não haviam sido cumpridos até o momento da análise, o que denotou, pois, o seu notório sucesso.

Nesse mesmo diapasão, com foco na seara ambiental, Geisa Paganini de Mio (2005, p. 6; p. 175-176), em sua tese de doutorado defendida na Universidade de São Paulo, investigou se, no âmbito da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de São Carlos- SP, os mecanismos consensuais de pacificação de conflitos, incluídos o TAC e o inquérito civil, foram efetivos na salvaguarda do meio ambiente. Os resultados da referida investigação mostraram que o TAC se mostrou eficiente e célere na resolução dessas contendas; a pesquisadora, por sua vez, defendeu que a construção da solução baseada no consenso pôde explicar o êxito desse instrumento.

Igor Fernandes e Daniel Gutiérrez (2018, p. 94) se posicionam na mesma linha acima defendida, ao asseverarem ser o TAC instituto promotor do acesso à justiça; o seu firmamento consiste, desse modo, na consubstanciação desse direito; por trazer em seu âmago todas as vantagens atinentes à informalidade e ao consenso.

Se comparado à recomendação, o grau mais elevado de efetividade do TAC pode ter ocorrido, pois conquanto também extrajudicial, uma vez formalizado possui o último instrumento força executiva extrajudicial, ou seja, em caso de descumprimento pode ser executado judicialmente; caracteriza-se, portanto, por ser detentor de coercibilidade, o que não ocorre com a recomendação.

Nesse sentido, Gabriel Lino de Paula Pires (2014, p. 106), acertadamente, ensina que ao formalizar a recomendação, o *Parquet* se encontra ciente de que, em caso de não cumprimento, a própria instituição, caso lhe convenha, deverá tomar providências outras para o preenchimento dos itens contidos no referido expediente; isso porque, não há vinculação para o seu destinatário; não havendo de se falar, tampouco, em imposição de sanção ante à sua inobservância.

Não obstante essa característica, a recomendação vem alcançando lugar de destaque na atuação ministerial pelo de fato de resolver, em determinadas situações, questões jurídicas

relevantes à coletividade, sem necessitar bater as portas do Poder Judiciário para tal (PIRES, 2014, p. 107), *vide* suspensão do “edital para aquisição de coroas fúnebres no valor superior a 5 milhões de reais por parte do Estado de Alagoas”, o que indubitavelmente evitou uma fragorosa lesão ao interesse da coletividade.

Cabível, então, o fomento à utilização dos instrumentos extrajudiciais, tendo em vista o inegável malogro do Poder Judiciário em assegurar uma prestação jurisdicional célere, efetiva e em conformidade com os ditames do acesso à justiça.

Nesse sentido, Gregório Assagra de Almeida (2008, p. 38-39) assevera, com acerto, que a crise de efetividade enfrentada pelo Poder Judiciário respinga em todo o sistema de justiça, inclusive no Ministério Público, e de forma considerável, tendo em vista os interesses sociais quase sempre presentes nas demandas que respaldam a sua atuação. Destarte, o manejo das vias extrajudiciais se apresenta como um norte a ser seguido pelo *Parquet*- seja por meio de TACs, recomendações, inquéritos civis, audiências públicas- de forma a propiciar o aumento da sua legitimidade perante à sociedade e assegurar o cumprimento de seus misteres constitucionais. Tal diretriz, acarreta a necessidade de investimento, para que a referida atuação fora da esfera judicial seja consolidada, o que engloba a devida capacitação dos membros e servidores da instituição; habilitação essa voltada para a valorização da consensualidade na pacificação de conflitos, no intento de se atingir um modelo de Ministério Público resolutivo.

Conquanto se revele de bom tom o estímulo à utilização dos instrumentos extrajudiciais para que estes se desenvolvam ainda mais no âmbito da atuação ministerial, o presente estudo revelou que o MPE/AL já se utilizou vastamente desses mecanismos- TACs e recomendações- o que se atesta a partir do número de expedientes manejados pela instituição, conforme exposto neste capítulo; tais mecanismos se mostram, em muitos casos, mais adequados do que a via judicial, reconhecidamente morosa e que põe em risco a salvaguarda dos interesses transindividuais; assim como se valeu o *Parquet* da ACP, quando exauridas as formas de solucionar os conflitos fora do âmbito do Judiciário, sendo esse último instrumento uma espécie de *ultima ratio* para a defesa dos interesses em comento.

Sendo assim, ao considerar o acesso à justiça como um direito voltado à garantia da solução de conflitos em tempo razoável e de modo efetivo, pode-se concluir que, pela preferência conferida à utilização dos mecanismos extrajudiciais *a priori*, notadamente ao TAC, marcado por elevada efetividade, conforme comprovado nesta pesquisa, o Ministério Público Estadual de Alagoas, entre os anos de 2016 e 2019, em Maceió, atuou em conformidade com os contornos do acesso à justiça no afã de realizar a proteção dos interesses transindividuais.

6. Considerações finais

Na realidade, os interesses transindividuais existem há muito tempo, mas a tomada de consciência de que eles são realidade se deu apenas no século passado, diante da ciência do fenômeno que se convencionou chamar de globalização; esta, por sua vez, concerne à uma maior interligação do mundo, seja nos aspectos de comunicação, de transporte, de economia e até cultural. Conquanto haja nesse processo o ideal de aproximação do mundo, os seus impactos são percebidos de maneira distinta nos diferentes locais do planeta, uma vez que muitos são excluídos dos avanços proporcionados por esse fenômeno; gerando, desse modo, o aumento das disparidades globais.

Aponta-se, no entanto, que certas benesses foram aportadas às sociedades globais por meio desse processo, sejam de cunho tecnológico, informacional, ou até mesmo o aumento da expectativa de vida mundial; ocorre que junto à essas melhorias, o consumo desmesurado é fomentado como forma de desenvolvimento econômico, o que culmina no uso excessivo dos recursos naturais e compromete a garantia do meio ambiente equilibrado.

Os efeitos nefastos da poluição atingem de forma indiscriminada a humanidade, mas ameaçam ainda mais os países periféricos, que para poderem manter as suas economias ativas e atingir os anseios de organismos financeiros internacionais e dos países centrais, exploram a natureza de maneira desmedida, o que os mantém numa permanente situação de pobreza e de baixo desenvolvimento.

As consequências são, dentre outras, a extinção de espécies animais e vegetais, sem mencionar os fenômenos nefastos- como a desertificação, a acidificação dos solos, a poluição de mananciais; tudo isso pode levar a um desastre ecológico sem precedentes, daí a necessidade de estabelecimento do desenvolvimento sustentável, com a correlata articulação de políticas ambientais a nível mundial, a produção industrial mais eficiente e menos poluidora, o fomento de matrizes energéticas renováveis e a preservação do ecossistema global, como condição sem a qual para a existência sadia das atuais e futuras gerações.

É nesse contexto que surgiram propostas outras, fora da chamada corrente dominante, ainda assim apontados como meios de se contornar o panorama atual de destruição ambiental, como a valorização de uma visão holística do mundo, a qual se pauta no ideário de harmonia entre os seres vivos, os recursos ambientais e o meio ambiente, nos seus aspectos natural e artificial; distanciando-se, portanto, de uma perspectiva antropocêntrica. Até mesmo a ideia de uma Constituição Global foi pensada, embora pareça, à primeira vista, utópica, não é de se desconsiderar o seu valor como contributo no enfrentamento às questões nevrálgicas postas.

A globalização com a conseqüente geração de conflitos de massas acarretou o reconhecimento da existência dos interesses de cunho coletivo, quais sejam, os interesses transindividuais. Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos possuiu em seu bojo o presságio de defesa desses direitos, que passaram a ser previstos expressamente em tratados internacionais nas décadas seguintes, a exemplo da Declaração Europeia de Direitos Humanos de 1950 e da Declaração de Estocolmo de 1972.

Essa salvaguarda no plano internacional, calcada sobretudo na preocupação ambiental, motivou a previsão de tais direitos no âmbito interno dos países, inclusive no Brasil, que os previu em sua Carta Magna de 1988; fenômeno conhecido como constitucionalização de normas internacionais ao ordenamento jurídico pátrio; além de sua consignação em demais instrumentos legais.

Os interesses transindividuais, por sua vez, são os que possuem por titulares coletividades, grupos ou classes de pessoas; não coincidem, necessariamente, com o interesse público, mas se encontram entre o interesse público e o privado; isso porque são mais conflituosos que o primeiro, mesmo atinentes a interesses sociais, porém, possuem titularidade muito mais ampla que o último. Tais interesses se subdividem em difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Típicos das complexas sociedades de massas e fruto da globalização, os interesses difusos são os que possuem objeto indivisível, ao mesmo tempo em que são oriundos de fato comum e se caracterizam por titularidade indeterminável; são também marcados por forte fluidez fático-normativa, dada a sua elevada desagregação. Enquanto que os tradicionais direitos subjetivos demandam uma relação necessária com a sua titularidade, os interesses difusos, para serem tutelados necessitam possuir relevância social, em desconformidade com a lógica processual clássica.

Noutro giro, os interesses coletivos ou coletivos *stricto sensu* são os que possuem por traço distintivo a existência de vínculo jurídico comum entre os seus titulares, o que resulta na possibilidade de determinação dos seus detentores; tal circunstância culmina no fato de possuírem menos conflituosidade que os interesses difusos. Podem ser entendidos como a síntese de interesses comuns e harmônicos que resultam nos interesses do grupo em questão; são, em suma, os interesses atinentes à determinada classe, categoria ou grupo.

Os interesses de natureza individual, mas de origem comum são os individuais homogêneos; estes, dispensam a existência de vínculo jurídico anterior, importando o fato comum ao seu surgimento; a sua homogeneidade se refere ao objeto da tutela, não à expressão individual do dano. Em essência, não são espécie de interesses coletivos em sentido lato, mas

são categorizados como tal por uma questão de conveniência, a fim de que a sua tutela se dê de modo coletivo.

Anteriormente voltado, quase que de forma exclusiva, à persecução penal, o Ministério Público ganhou nova feição após o advento da Constituição de 1988, uma vez que passou a ser instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e também dos interesses transindividuais; estes últimos passaram a ser seu objeto de tutela desde a edição da Lei 7.347/85, o que foi ratificado com a promulgação da Carta Magna, ao prever que é mister do *Parquet* a defesa do meio ambiente de demais interesses difusos e coletivos.

A legitimação para realizar essa tutela, no entanto, não é exclusiva, haja vista a existência de outros atores aptos a desempenhar essa função, conforme prevê a LACP, em seu art. 5º, dentre eles a Defensoria Pública, enquanto órgão essencial à justiça; não obstante o enfoque deste trabalho ter sido a atuação do Ministério Público.

A LACP criou a chamada ação civil pública, esta foi instrumento deveras auspicioso na época de sua criação, tendo em vista o fato de os interesses transindividuais se encontrarem, até então, praticamente à mingua de tutela judicial; consistindo, pois, numa mudança de paradigmas, uma vez que se estabeleceu por meio do seu advento, o processo coletivo na ordem jurídica pátria, de forma a alargar o acesso à justiça a interesses de titularidade múltipla.

A ação civil pública é, então, uma espécie de ação coletiva vocacionada à defesa de interesses metaindividuais; possui, para tal, um arsenal de dispositivos voltados à uma salvaguarda efetiva desses direitos- como a coisa julgada com efeitos *erga omnes*, a possibilidade de tutela provisória, o amplo objeto de ação, a possibilidade de litisconsórcio, a criação de um fundo específico para o qual se destinam as indenizações oriundas dos danos causados aos interesses em questão, dentre outros.

Em que pese o aspecto alvissareiro da ação civil pública, um novo instrumento foi criado anos após, por meio da CDC em 1990, que por não ingressar na esfera judicial, trazia a promessa de proporcionar maior celeridade e eficiência na defesa dos interesses metaindividuais, que é o compromisso de ajustamento de conduta. Este, enquanto alternativa à via judicial, é dotado de força executiva extrajudicial e pode ser celebrado entre o órgão público tomador do compromisso e o causador do dano.

A sua natureza é ponto divergente na doutrina, no entanto, adotou-se neste trabalho a perspectiva defendida por Hugo Nigro Mazzilli, que o entende como ato administrativo negocial, uma vez que somente o causador do dano se compromete, pois é obrigado a harmonizar a sua conduta ao que a lei determina; o órgão público, a seu turno, a nada se

compromete, salvo a não ajuizar ação de conhecimento do que já consta no TAC; já o seu objeto é amplo como o da ação civil pública.

Outro instrumento auspicioso de cunho extrajudicial é a recomendação. Suas qualidades são a simplicidade e a facilidade na sua expedição; distingue-se do TAC por não possuir coercibilidade; não se trata, todavia, de mero conselho voltado ao destinatário, uma vez que o seu não acatamento e cumprimento pode ocasionar consequências penais, civis, administrativas ao agente transgressor, além de outras medidas judiciais cabíveis.

De acordo com o entendimento preponderante, possui a recomendação natureza de ato administrativo enunciativo de efeitos concretos e diferentemente dos dois instrumentos acima tratados, apenas pode ser formalizado pelo Ministério Público. Também de largo espectro, o objeto desse expediente se volta para o respeito aos interesses transindividuais e à adequada prestação dos serviços públicos.

O mais novo mecanismo é o acordo de não persecução cível que foi criado em 2019, pela Lei 13.964 e objetiva tratar de conflitos que envolvem a matéria da improbidade administrativa.

Não basta a existência de instrumentos em defesa dos interesses metaindividuais se o acesso à justiça em sua essência não é devidamente assegurado.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foi o primeiro diploma internacional a coroar a garantia do acesso à justiça como direito humano; em 1992 foi a vez da Convenção Americana de Direitos Humanos, além de restar consignado em demais documentos internacionais.

No cenário nacional, embora alguns diplomas do século passado tenham assegurado o acesso à jurisdição, apenas a CRFB/88 trouxe a previsão do acesso à justiça, enquanto concepção que abrange não apenas o acesso ao Poder Judiciário, como também a demais vias de promoção da justiça.

Cappelletti e Garth, em seus notórios estudos sobre o tema, identificaram uma série de óbices à garantia do acesso à justiça- sejam de ordem econômica, social ou psicológica- os quais dificultaram, mormente o acesso dos menos favorecidos econômica e tecnicamente a acessar o Poder Judiciário. Revelando-se imperioso, pois, que no primeiro momento fossem empreendidos esforços para salvaguarda do acesso dos mais pobres aos serviços jurídicos, conjuntura intitulada primeira onda renovatória do acesso à justiça. No âmbito do Brasil, a criação da Defensoria Pública, enquanto instituição arquitetada para promover o alargamento do acesso à justiça, denotou uma tentativa de atender aos anseios da referida primeira onda, justamente ao possibilitar a defesa dos hipossuficientes.

Não obstante a superação formal desse momento, havia uma lacuna no que concerne à salvaguarda de interesses das coletividades. Foi nesse cenário de clamor acerca da necessidade de defesa de demandas coletivas que surgiram os processos coletivos, num momento denominado de segunda renovatória de acesso à justiça; daí poder-se inferir que direitos coletivos e acesso à justiça possuem uma relação íntima. A ação civil pública foi, então, o primeiro mecanismo criado a nível nacional com o fim de dialogar com as premências desse segundo momento.

A garantia do acesso à jurisdição aos mais pobres e a criação de instrumentos com o fim de tutelar os interesses metaindividuais, todavia, não se mostraram suficientes para a garantia de um acesso à justiça efetivo; com base nesse contexto, irrompe a terceira onda renovatória, que defende, dentre outros, reformas processuais, aprimoramento dos sistemas de justiça, além da articulação de mecanismos outros que não incidam no acionamento do Poder Judiciário, diante da sua conhecida sobrecarga e morosidade. Neste momento, houve no Brasil o fomento ao uso de instrumentos extrajudiciais, inclusive dos métodos consensuais de solução de conflitos; além, é claro, da execução de reformas da legislação processual e nos sistemas de justiça; tudo isso no intento de promover a garantia do acesso à justiça

Não obstante a relevância e o aspecto promissor desses “meios alternativos”, há situações nas quais a via judicial é o único recurso que resta a fim de se obter a tutela de direitos; impende, desse modo, que o Poder Judiciário, à luz de aprimoramentos propostos, logre uma atuação condizente com a razoável duração do processo, uma vez que se trata de princípio consignado na Carta Magna e deve, portanto, ser observado nas esferas judicial e administrativa.

Também dotado de proteção em diplomas internacionais e pátrios, inclusive na CRFB/88, a razoável duração do processo possui titularidade a mais abrangente possível na esfera judicial; trata-se, no entanto, de conceito marcado por considerável vagueza, o que dificulta aferir, na prática, quando se está diante de situação que o lesione.

Na doutrina, há autores que defendem a fixação de prazo para definir o seu (des)respeito, mas essa não parece ser a corrente majoritária; boa parte dos teóricos aduzem que a duração razoável do processo deve ser analisada caso a caso, a depender da complexidade da contenda; Marco Félix Jobim, por exemplo, se filia à essa última linha teórica.

Há, contudo, episódios nos quais se está diante de evidente mácula à razoável duração do processo, como no caso da duração excessiva para realização de um determinado procedimento, ou na situação de tempo excessivo para desfecho do processo; nesses casos, o desrespeito ao princípio em testilha é patente.

A pesquisa empírica apresentada neste trabalho revela situações nas quais há nítida transgressão aos ditames de um processo de duração razoável, a exemplo do lapso temporal superior a um ano para decidir sobre pedido de tutela de urgência; ou a situação verificada em outra ACP, na qual não houve apreciação até o presente momento de idêntico pedido, mas que se aguarda há mais de 4 anos pelo *decisum*.

Verificou-se, por meio da análise dos dados, uma morosidade característica no andamento das ACPs, o que viola frontalmente a razoável duração do processo e compromete o acesso à justiça dos interesses metaindividuais; isso se evidencia, pois, das 40 ACPs ajuizadas pelo MPE/AL entre 2016 e 2019, a maioria se encontra pendente de julgamento e algumas ainda aguardam a análise do pedido de tutela de urgência, conforme exposto alhures.

À luz das referidas ACPs, pode-se concluir que o funcionamento do Judiciário é, de fato, marcado pela lentidão processual e que, conquanto se trate de atividade pautada pela coercibilidade, a efetividade da tutela jurisdicional se encontra muito aquém do desejável.

Assim, o Poder Judiciário padece de uma crise estrutural que resulta numa prestação jurisdicional morosa e muitas vezes inefetiva diante da premência da salvaguarda de direitos, com destaque neste trabalho aos direitos transindividuais, que afetam a um número indeterminável ou determinável, mas vasto de pessoas; desse modo, quando não assegurados há prejuízo a um extenso e por vezes indeterminável número de titulares.

O termo de ajustamento de conduta, por outro lado, foi amplamente manejado, obtendo um elevado número de cumprimento, o que corrobora para o entendimento de que se mostra preferível o manejo de instrumentos extrajudiciais ao ajuizamento de ações judiciais em matéria de interesses metaindividuais. Tal êxito deve ser, portanto, a razão de sua crescente formalização por parte do *Parquet*.

A recomendação, por outro lado, apesar de ter sido o instituto menos efetivo na proteção de interesses transindividuais, não deve ser menosprezada, pois atingiu um percentual de acatamento e cumprimento considerável, mesmo não sendo dotado de coercibilidade; o que evitou, desse modo, a mácula a interesses da coletividade maceioense. Mostrando-se pertinente, desse modo, o encorajamento do seu manejo pelo MP.

Na comparação entre os três instrumentos, verificou-se que o mais efetivo foi o TAC, diante do seu elevado grau de cumprimento, possivelmente por ser consentâneo; em seguida, a ACP, que apesar de figurar em segundo lugar, obteve percentual baixo, ao levar em consideração o fato de ser mecanismo dotado de coercibilidade e manejado na esfera do Poder Judiciário; a recomendação, a seu turno, em que pese ter obtido o menor grau de efetividade, mostrou-se valorosa, pois mesmo não possuindo o condão de impor os seus enunciados aos

destinatários, evitou a lesão de interesses metaindividuais em pouco mais de 1/3 das vezes nas quais foi utilizada.

Com efeito, faz-se mister que haja o fomento, no âmbito da atuação do Ministério Público, da utilização dos instrumentos extrajudiciais de pacificação de conflitos transindividuais sempre que possível, haja vista a já repisada morosidade judicial e o risco de findarem esses interesses metaindividuais à mercê da devida proteção. Sendo assim, parece ser acertado o estímulo à formalização de recomendações e, principalmente, de TACs, haja vista o seu êxito aferido nesta pesquisa.

O Poder Judiciário, por outro lado, deve implementar mais reformas tendentes a promover a atenuação de sua lentidão processual característica, uma vez que há casos em que os mecanismos extrajudiciais não são suficientes para proteger os interesses coletivos *lato sensu*; remanescendo, dessa forma, o acesso ao Judiciário como única forma de tutelá-los; cabendo a esse Poder, portanto, aprimorar o seu funcionamento, de modo a atender a contento à essas demandas tão relevantes numa sociedade de massas como a atual.

Observou-se, portanto, na presente pesquisa, que a primazia conferida ao manejo de instrumentos extrajudiciais, notadamente ao TAC, e o acionamento do Judiciário como espécie de *ultima ratio*, esgotadas as tentativas de pacificação dos conflitos transindividuais na via extrajudicial, foi o padrão de atuação do Ministério Público. Assim, considerados os instrumentos da ação civil pública, do termo de ajustamento de conduta e da recomendação, nos anos de 2016 a 2019, a atuação do Ministério Público Estadual de Alagoas foi no sentido de proporcionar o acesso à justiça de forma substancial aos interesses metaindividuais na capital alagoana.

Referências

- A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Plataforma Agenda 2030**. Disponível em: < <http://www.agenda2030.org.br> >. Acesso em 13 fev. 2021.
- ABREU, Ivy de Souza. Antropocentrismo, Ecocentrismo e Holismo: uma breve análise das escolas de pensamento ambiental. **Derecho y Cambio Social**, n. 34, ano X, 2013. Disponível em: < <https://www.derechocambiosocial.com/revista034/INDICE.htm> >. Acesso em 10 jan. 2021.
- ABREU, Ivy de Souza. Holismo e proteção do meio ambiente com vistas a manutenção do equilíbrio ecológico: uma análise a partir do conceito de justiça em Aristóteles. **Derecho y Cambio Social**, n. 31, ano X, 2013. Disponível em: < <https://www.derechocambiosocial.com/revista031/CARATULA.htm> >. Acesso em 22 jan. 2021.
- AISENBERG, Victor. As ações coletivas à luz do acesso à justiça e da legitimidade. **De Jure-Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 8, jan./jun. 2007. Disponível em: < <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/235?show=full> >. Acesso em 22 fev. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0800830-40.2016.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 084880-63.2017.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº0850058-47.2017.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº0850123-42.2017.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0850146-85.2017.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0801973.2018.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº0801972-11.2018.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº. 0802037-06.2018.8.02.0001 Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0801127-76.2018.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0800004-85.2018.8.02.0084. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0800755-30.2018.8.02.001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0800075-45.2018.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0800199-28.2018.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0800476-10.2019.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0800838-12.2019.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0800026-91.2019.8.02.0090. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.

ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 081127-76.2018.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.

ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0850145-03.2017.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.

ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 084880-63.2017.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.

ALAGOAS. Poder Judiciário Estadual. Autos de nº 0850058-47.2017.8.02.0001. Disponível em: <<https://www2.tjal.jus.br>>. Acesso em 12 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 092018000009761. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 09.2019.000008511. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 06.2017.00000704-8. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 06.2017.00000706-0. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062017000000133. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 06.2017.00000701-5. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062018000004911. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062018000006875. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062017000004662. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062018000002613. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062018000009194. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062019000007156. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062019000005580. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062018000008084. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062014000000821. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062019000004748. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 01.2017.00001053-1. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 092019000008566. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062018000003089. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062019000005870. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 062019000005503. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/>>. Acesso em 13 mai. 2021.

- ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 01.2019.00002027-0. Disponível em: < <https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/> >. Acesso em 13 mai. 2021.
- ALAGOAS. Ministério Público Estadual. Autos de nº 06.2019.00000145-1. Disponível em: < <https://www.mpal.mp.br/consulta-processo/> >. Acesso em 13 mai. 2021.
- ALMEIDA, João Batista de. **Aspectos controvertidos da Ação Civil Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; MOREIRA ALVES, Leonardo Barreto; ROSENVALD, Nelson. (Org.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- ALTVATER, Elmar. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, A. et. al. (Org.) **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999, pp. 109-153.
- ANDRÉS, Maurício. Constituição Planetária. In BRANDÃO, Dênis M. S; CREMA, Roberto (org). **O Novo Paradigma Holístico: Ciência, Filosofia, Arte e Mística**, 4. ed. São Paulo: Summus, 1991, p. 14-38.
- ANNONI, Danielle. Acesso à Justiça e Direitos Humanos: A Emenda Constitucional 45/2004 e a garantia a razoável duração do processo. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 2, n. 2, jul./dez. 2007. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/190> >. Acesso em 23 mar. 2021.
- A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Plataforma Agenda 2030**. Disponível em: < <http://www.agenda2030.org.br> >. Acesso em 13 fev. 2021.
- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais- RBC**, v.14, n. 39, p. 83-102. Disponível em: < <http://anpocs.org/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/197-rbcs-39>>. Acesso em 02 jan. 2021.
- ARAÚJO, Jailton Macena de; DIAS, Crizeuda Farias da Silva. Acesso à Justiça como instrumento de promoção do direito humano ao desenvolvimento: reflexões à luz da teoria das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth. **Quaestio Iuris**, v. 14, n. 2, p. 837-856, 2021. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/49850>>. Acesso em 15 abr. 2021.
- AVANCI, Thiago Felipe de Souza. Uma nova tônica nos direitos fundamentais: acesso internacionalizado de um direito fundamental. **Opinión Jurídica**, v.12, n. 24, p. 69-85, jul-dez 2013. Disponível em: < <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/584>>. Acesso em 12 fev. 2021
- ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MARTINS, Teofábio Pereira. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. **Boletim Científico ESMPU**, n. 49, p. 139-173, jan.-jun. 2017. Disponível em: < <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017> >. Acesso em 12 jan. 2021.
- ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MARTINS, Teofábio Pereira. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. **Boletim Científico ESMPU**, n. 49, p. 139-173, jan.-jun. 2017. Disponível em: < <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017> >. Acesso em 12 jan. 2021
- BALANCO, Paulo; PINTO, Eduardo Costa; MILANI, Ana Maria. A crise econômica e a desarticulação social na América Latina: o endividamento estrutural. **Revista Bahia Análise e Dados**, v. 13, n.3, p. 677-691, dez. 2003. Disponível em: <

- https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=981&Itemid=284>. Acesso em 23 jan. 2021.
- BARRETO, Pedro. História- Rio-92. **IPEA**, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2303:catid=28&Itemid>. Acesso em 11 jan. 2021.
- BARROS, Francisco Dirceu; ROMANIUC, Jefson. **Acordo de não persecução penal: teoria e prática**. Leme: JH Mizuno, 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. Eficácia e efetividade do direito à liberdade. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, n. 5, ano 2, p. 35-53, 2000. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/773>>. Acesso em 28 jul. 2021.
- BASTOS, Celso Ribeiro. A Tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 110, n.2, p. 53-61, abr./jun. 1982. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2252>>. Acesso em 14 fev. 2021.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida**. Lisboa: Edições 70, 2015. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=fPbqCgAAQBAJ&lpg=PT4&ots=kPRY8OWAUC&dq=sociedade%20de%20risco&lr&hl=ptBR&pg=PT2#v=onepage&q=sociedade%20de%20risco&f=false>>. Acesso em 13 jul. 2021.
- BENJAMIN, António Herman Vasconcelos, O Direito do Consumidor. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, nº 26, p. 99-116, 1992. Disponível em: <<http://www.amprs.com.br/revista-do-mp/edicao/10>>. Acesso em 12 fev. 2021.
- BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 133, de setembro de 2018**. Brasília. 2018. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721>>. Acesso em 04 mar. 2021.
- BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Metas Nacionais para 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2020/>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- BRASIL, Constituição Federal (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso 02 fev. 2021.
- BRASIL, Lei 7.347 (1985). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em 02 fev. 2021.
- BRASIL, Lei 8.078 (1990). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em 02 fev. 2021.
- BRASIL, Lei 8.429 (1992). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em 02 ago. 2021.
- BRASIL, Lei 13.105 (2015). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 02 mar. 2021.
- BRASIL, Luciano de Faria. A recomendação no âmbito do inquérito civil: breves notas sobre o instituto. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, v. 52, p. 103-120, 2004. Disponível em: <http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1273861356.pdf>. Acesso em 02 abr. 2021.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 3943 ED/DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2548440>>. Acesso em 02 fev. 2021.
- BUENO, Cassio Scarpinella. A ação civil pública e o poder público. **Universitária: Revista das Faculdades Integradas Toledo de Araçatuba**, v. 4, n. 1, p. 81-106, jul. 2004. Disponível em: <<http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/001.pdf>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- BURLE, José Emmanuel Filho. Ação civil pública: instrumento de educação democrática. In MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/1985- 15 anos**, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 402-413, 2002.

- CABRAL, Antônio do Passo. **A duração do processo e a gestão do tempo no projeto de Novo Código de Processo Civil**. In, FREIRE, Alexandre; DANTAS, Bruno (Coord.). *Novas Tendências do Processo Civil*. Salvador: Jus Podivm, 2013, p.73-97.
- CADORE, Francine. Ministério Público de Alagoas começa a receber processos em formato digital. **SAJ DIGITAL**, 2016. Disponível em: < <https://www.sajdigital.com/ministerio-publico/mp-de-alagoas-comeca-a-receber-processos-em-formato-digital/>>. Acesso em 03 mar. 2021.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de ajustamento de conduta um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos Tribunais Online**, v. 908, p. 113-131, jun. 2011. Disponível em: <https://www.academia.edu/12003610/COMPROMISSO_DE_AJUSTAMENTO_DE_CONDUCTA_UM_EFICAZ_INSTRUMENTO_%C3%80_DISPOSI%C3%87%C3%83O_DO_MINIST%C3%89RIO_P%C3%9ABLICO_PARA_A_IMPLMENTA%C3%87%C3%83O_DE_POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_E_%C3%80_EFETIVA%C3%87%C3%83O_DE_DIREITOS_FUNDAMENTAIS_SOCIAIS>. Acesso em 12 mai. 2021.
- CAMPOS, Christiano Pires de. **A conservação das florestas no Brasil, mudança do clima e o mecanismo de desenvolvimento limpo do Protocolo de Quioto**. 2001. 169 f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) - Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: < <http://antigo.ppe.ufrj.br/ppes/production/tesis/chcampos.pdf> >. Acesso em 22 fev. 2021.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, 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 22 jan. 2021.
- CASTILHO, Ela *Weicko Volkmer* de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: < <http://books.scielo.org/id/qb3pp>>. Acesso em 15 jan. 2021.
- CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos**, v.8, n. 2, dez. 2005, p. 5-40. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/51>>. Acesso em 12 jan. 2021.
- CERUTTI, Thaynara C; ALCARÁ, Marcos. Utilização do TAC para solucionar conflitos em matéria ambiental: uma alternativa à ação civil pública ambiental. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça- Dourados**, v. 6, 2018. Disponível em: < <https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/2429>>. Acesso 12 mar. 2020.
- CASTRO, Celso. O golpe de 1964 e a instauração do regime militar. **FGV CPDOC**, Rio de Janeiro. Disponível em: < <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Golpe1964> >. Acesso em 22 fev. 2021.
- COELHO, Alexs Gonçalves. **Direito humano e fundamental à razoável duração do processo coletivo: panorama da realidade da tutela jurisdicional coletiva na Comarca de Palmas e propostas de intervenção**. 2020. 192 f. Dissertação (Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos) - Universidade Federal do Tocantis, Palmas, 2020. Disponível em: < <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/2076> >. Acesso em 12 mar. 2021
- COMISSÃO Mundial Sobre Meio Ambiente E Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CONHEÇA a história das convenções mundiais sobre o clima. **Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Goiás**, 09 dez. 2015. Governo do Estado de Goiás. Disponível em: < <https://www.meioambiente.go.gov.br/noticias/169-conheca-a-historia-das-convencoes-mundiais-sobre-o-clima.html> >. Acesso em 2 fev. 2021.

CONVENÇÃO Europeia dos Direitos Humanos. **Direção-Geral da Educação**. Ministério da Educação de Portugal. Disponível em: <<https://cidadania.dge.mec.pt/sites/default/files/pdfs/convencao-europeia-dos-direitos-humanos-1950-2020.pdf> >. Acesso em 12 jan. 2021.

DA Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Senado Federal do Brasil**. Disponível em: < <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx>>. Acesso em 22 jan. 2021.

D'ANDREA, Daniela. Fundamentos do acesso à justiça: obstáculos e soluções. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 54, p. 165-208. Disponível em: < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista%20pge%2054.pdf#page=165> >. Acesso em 13 fev. 2021.

D'ARAÚJO, Maria Celina. O AI-5. **FGV CPDOC**, Rio de Janeiro. Disponível em: < <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5> >. Acesso em 23 fev. 2021.

DELALIBERA, Camila Gomes. Efetividade do termo de ajustamento de conduta ambiental e reflexos penais. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás**, 2012, nº3, jul./dez,2012. Disponível em: < http://www.mp.go.gov.br/revista/pdfs_3/8-Artigo34_Revista24Okeletronica_Layout%201.pdf> Acesso em 15 dez. 2020.

DELGADO, José Augusto. Acesso à Justiça- um direito da cidadania. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 9, n. 1, p. 11-32, jan./jun. 1997. Disponível em: < <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informativo/article/view/326>>. Acesso em 17 fev. 2021.

DE MIO, Geisa Paganini. **O Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta Como Instrumentos Efetivos Para Resolução de Conflitos Ambientais: A Experiência da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de São Carlos- SP**. 228 f. Tese (Doutorado em Hidráulica e Saneamento) - Universidade de São Paulo, São Carlos, 2005. Disponível em: < <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18138/tde-05032007-091342/en.php> >. Acesso em 22 ago. 2021.

DIAS, Norton Maldonado; RIEFFEL, Marcelo Azevedo. Da órbita no litígio: uma análise do direito sistêmico e sua eficácia nos sistemas de constelações familiares. **Vertentes do Direito**, v. 7, n. 1, 2020. Disponível em: < <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/8977/16857>>. Acesso em 27 mar. 2021.

DIAS, Norton Maldonado; SCHEFFLER, João Guilherme. Reflexões acerca do direito sistêmico: da constelação familiar e sua aplicabilidade no Poder Judiciário. **Científic@ Multidisciplinary Journal**, v. 6, n. 2, 2019. Disponível em: < <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/cientifica/article/view/4163>>. Acesso em 30 jan. 2021.

FARIA, José Eduardo. Introdução: o Judiciário e o desenvolvimento sócio-econômico. *In* FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

- FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estudos avançados**, v. 18, n. 51, p. 103-125, mai./ago. 2004. Disponível: <>. Acesso em 03 mar. 2021.
- FERNANDES, Igor Benevides Amaro; GUTIÉRREZ, Daniel Mota. Uma análise sobre os reflexos da assinatura (ou não) do termo de ajustamento de conduta na perspectiva do acesso à justiça. **Revista Inclusiones**, v. 5, p. 78-98, dez. 2018. Disponível em: < <http://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/860> >. Acesso em 12 abr. 2021.
- FERNANDES, Noeli. **O tempo razoável da duração do processo e a sociedade de urgência: a transformação da jurisdição no século XXI- do processo individualista ao processo coletivo**. 2010. 154 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2010. Disponível em: < <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4135> >. Acesso em 03 mar. 2021.
- FERRAÇO, André Augusto Giuriatto; RIBEIRO, Amanda Marques; NUNES, Lays Pereira. A função preventiva do termo de ajustamento de conduta na tutela reparatória de desastres ambientais. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 20, n. 2, p. 295-313, mai./ago. 2020. Disponível em: < <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/8656> >. Acesso em 13 abr. 2021.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. Ação civil pública- A ação popular- A defesa dos interesses difusos e coletivos- Posição do Ministério Público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 208, p. 35-53, abr./jun. 1997. Disponível: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46984> >. Acesso em 17 dez. 2020.
- FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/1985- 15 anos**, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 113-139, 2002.
- FULLIN, Carmen Silvia. Acesso à Justiça: A construção de um problema em mutação. In: SILVA, Felipe Gonçalves; RODRIGUEZ, José Rodrigo (coord.). **Manual de Sociologia Jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GABBAY, Daniela Monteiro; COSTA, Susana Henriques da; ASPERTI, Maria Cecília Araújo. Acesso à Justiça: reflexões sobre escolhas políticas e a necessidade de construção de uma nova agenda de pesquisa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 6, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: <<http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/312>>. Acesso em 13 mar. 2021.
- GALANTER, Marc. Acesso à Justiça em um mundo de capacidade social em expansão. Tradução de João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun. 2015. Disponível em: < <http://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6>>. Acesso em 12 mar. 2021.
- GOMES, José Mário Wanderley Neto. **O Acesso à Justiça em Mauro Cappelletti**. 2002. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002. Disponível em: < <https://attena.ufpe.br/handle/123456789/4341> >. Acesso em 22 mar. 2021.
- GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes; LIMA, Diogo de Araujo; FERREIRA, Jussara Borges. General and controversial aspects of the civil non-prosecution agreement. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, p. 1-14, 2021. Disponível em: < <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/issue/view/83> >. Acesso em 22 ago. 2021.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. A problemática dos interesses difusos. In GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). **A tutela dos interesses difusos: doutrina, jurisprudência e trabalhos forenses**. 1. ed. São Paulo: Max Limonad, 1984, p. 29-45.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 82, p. 180-197, 1987.

Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67100>>. Acesso em 12 jan. 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública.** Disponível em: < <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=4820>>. Acesso em 12 nov. 2020.

GUIMARÃES, Roberto Pereira. Globalização, desigualdade e pobreza: a insustentabilidade socioambiental do “livre comércio”. **Revista de Ciências Sociais**, n.2, jan/jun 2008, p. 109-130. Disponível

em: <<http://desigualdadediversidade.soc.pucrio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=30&si=9>>. Acesso em 11 fev. 2021.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização.** Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 20^a ed, 2001. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=wkhwJCcOwAQC&lpg=PA7&ots=V33Ju6BuzW&dq=globaliza%C3%A7%C3%A3o&lr&hl=ptBR&pg=PA11#v=onepage&q=globaliza%C3%A7%C3%A3o&f=false>>. Acesso em 22 dez. 2020.

HISTÓRIA oral do campo jurídico em São Paulo- Ada Pellegrini Grinover. **FGV CPDOC.** Disponível em: < <https://cpdoc.fgv.br/campojuridico/ada-pellegrini> >. Acesso em 22 dez. 2020.

IANNI, Octávio. Globalização e neoliberalismo. **Revista São Paulo em perspectiva**, v. 12, n.2, abr./jun., 1998, p.27-32. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2058>>. Acesso em 12 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al/maceio.html>>. Acesso em 30 ago. 2021.

ÍNTEGRA do discurso do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>>. Acesso em 22 fev. 2021.

JABORANDY, Clara Cardoso Machado. **A fraternidade no direito constitucional brasileiro: um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais.** 2016. 204 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/20048>>. Acesso em 12 jan. 2021.

JAWAHARLAL NEHRU. **Britannica Escola.** Disponível em: < <https://escola.britannica.com.br/artigo/Jawaharlal-Nehru/482021> >. Acesso em 12 jan. 2021.

JOBIM, Marco Felix. **O Direito à duração razoável do processo: Responsabilidade civil do Estado em decorrência da intempestividade processual.** 2ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Estudos históricos**, v. 9, n. 18, p. 389-402. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2025>>. Acesso em 22 fev. 2021.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: Relevância, Características e uma Agenda para o futuro. **Revista USP**, n. 101, p. 113-120, mar.-mai. 2014. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87818> >. Acesso em 12 fev 2021.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A Razoável Duração do Processo.** Salvador: Jus Podivm, 2009.

KRENAK, Ailton. **O amanhã não está à venda.** São Paulo: Companhia das Letras, São Paulo: Companhia das letras, 2020.

LAMY, Eduardo de Avelar; TEMER, Sofia Orberg. A representatividade adequada na tutela de direitos individuais homogêneos. **Revista dos Tribunais Online**, v. 206, p. 167-190, abr. 2012. Disponível em: <http://www.tepedino.adv.br/wpp/wp-content/uploads/2018/06/representatividade_adequada.pdf >. Acesso em 12 jan. 2021.

- LÖWY, Michael. Crise ecológica, crise capitalista, crise de civilização: a alternativa ecossocialista. **Caderno CRH**: Salvador, v. 26, 67, p. 79-86, jan./abr. 2013.
- MACEDO, Ronaldo Porto Júnior. Propostas para a reformulação da lei que criou o Fundo de Reparação de Interesses Difusos Lesados. *In Ação civil pública: Lei 7.347/1985- 15 anos*, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 799-827, 2002.
- MACHADO, Paulo Leme. **Ação civil pública: ambiente, consumidor, patrimônio cultural e Tombamento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.
- MADERS, Angelita Maria. Acesso à Justiça no Brasil: para quem? **Direito em Debate**, v. 14, n. 23, p. 9-23, jan./jun. 2005. Disponível em: <<https://revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/702>>. Acesso em 02 mar. 2021.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública**. 15. ed. São Paulo: Thomson Reuters-Revista dos Tribunais, 2019.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: Conceito e Legitimação para agir**. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters- Revista dos Tribunais, 2019.
- MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental à razoável duração do processo. **Revista Estação Científica**, v.01, n.04, out./nov. 2009, p. 84. Disponível em: <<http://portal.estacio.br/media/4304/artigo-5-revisado.pdf>>. Acesso em 15 mar 2021.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Acesso à Justiça e o Ministério Público. **Justitia**, v. 51, n.156, p. 68-78, abr./jun. 1989. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/links/edicao.php?ID=146>> Acesso em 11 dez. 2020.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- MELO, Vanessa Siqueira; SOUZA, José Marcos Benicio de. Terceira onda renovatória: o direito sistêmico na resolução de conflitos judiciais e/ou extrajudiciais. **Revista Interfaces do Conhecimento**, v. 2, n. 3, p. 113-130, ago./dez. 2020. Disponível em: <<http://periodicos.unicathedral.edu.br/revistainterfaces/article/view/536/382>>. Acesso em 12 mar. 2021.
- MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da eficácia**- 1ª parte, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**- 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann. Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos. **Quaestio Iuris**, v. 8, n. 3, p.1827-1858, 2015. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/19385/14138>>. Acesso em 23 fev. 2021.
- MILARÉ, Édis. **A ação civil pública na nova ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.
- MINATEL, Andressa. A razoável duração do processo. **Cadernos de Direito**, v. 8, n. 14, p. 27-36, 2008. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/459>>. Acesso em 11 mar. 2021.
- MIRAGEM, Bruno. Consumo sustentável e desenvolvimento: por uma agenda comum do direito do consumidor e do direito ambiental. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, n. 74, jul./dez. 2013, p. 229-244. Disponível em: <<http://www.amprs.com.br/revista-do-mp/edicao/69>>. Acesso em 14 fev. 2021.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Organização do Poder Judiciário Brasileiro. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <

- http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/GilmarMendes/Livros/Organizacao_Poder_Judiciario_autoria.pdf>. Acesso em 22 fev. 2021.
- MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. **Poder Judiciário no Brasil: Crise de Eficiência**. Curitiba: Juruá, 2009.
- MOURA, Gisele Luiza Soares. O acesso à justiça e a celeridade processual: o alcance de uma justiça efetiva, justa e igualitária. *In*: PEREZ, A. M. B. S; SOUSA; A. V. B. V. de; CAIXETA, A. P. N; RODRIGUES, A. L. de; SANTOS, L. M; BRETAS, M. L. R. **Cinco anos do Código de Processo Civil 2015**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais: 2020, p. 101-128. Disponível em: < <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/11281>>. Acesso em 07 mai. 2021.
- NÓBREGA, Theresa; MALTA, Anna Dolores Barros de Sá. O novo acordo de não Persecução Cível e sua aplicabilidade para o 3º Setor. **Revista Brasileira de Pesquisa Jurídica**, v. 2, n. 1, p. 55- 84, jan./jun. 2021. Disponível em: <<https://ojs.eduvaleavare.com.br/index.php/rbpj/article/view/21>>. Acesso em 19 ago. 2021.
- OLIVEIRA, Samuel Antônio Merbach de. A terceira geração e a internacionalização dos direitos humanos na concepção de Norberto Bobbio. **Revista de Ciências Sociais e Jurídicas**, v.1, n.1, jan./jun. 2019, p. 45-57. Disponível: < <https://revistas.anchieta.br/index.php/revistadecienciasociaisjuridica/article/view/1433> >. Acesso em 23 jan. 2021.
- O que é a Agenda 2030? **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/agenda-2030/o-que-e-a-agenda-2030/>>. Acesso em 03 mar. 2021.
- PAULA, Eduardo Loula Novais de. A recomendação pelo Ministério Público como instrumento de provocação do controle preventivo de constitucionalidade. **Revista do Ministério Público de Catarinense**, v. 13, n. 28, p. 25-51, jun./nov. 2018. Disponível em: < <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/15>>. Acesso em 12 mai. 2021.
- PARISE, E. M.; ALMEIDA, G. A.; LUCIANO, J. C.; ALMEIDA, R. F. O poder de recomendação do Ministério Público como instrumento útil para a provocação do autocontrole da constitucionalidade. **MPMG Jurídico**, v. 1, n. 1, set. 2005. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/936>>. Acesso 22 jan. 2020.
- PIRES, Gabriel Lino de Paula. **Ministério Público e controle da Administração Pública: enfoque sobre a atuação extrajudicial do Parquet**. 2014. 179 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-12122014-131541/en.php>>. Acesso em 12 ago. 2021.
- PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: Crítica ao Modelo de Washington. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 32, 1994, p. 101-132. Disponível em: < <http://www.cedec.org.br/desenvolvimento-social---ano-1994---no-32>>. Acesso em 22 jan. 2021.
- PRIEBE, Victor Saldanha; SPENGLER, Fabiana Marion. A razoável duração do processo na jurisdição brasileira. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 18, n. 2, mai./ago. 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/27010> >. Acesso em 03 mar. 2021.
- ROCHA, Géber Mafra. **O compromisso de ajustamento de conduta como mecanismo de resolução de conflitos ambientais**. 2007. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) - Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2007. Disponível em: <<http://repositorioinstitucional.uea.edu.br/handle/riuea/2019>>. Acesso em 22 abr. 2021.
- RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e Termo de ajustamento de conduta: Teoria e Prática**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

- ROSSO, Paulo Sérgio. Solidariedade e direitos fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. **Revista Eletrônica do CEJUR**, v.1, n.2, 2007, p.201-222. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/16752>>. Acesso em 12 jan. 2021.
- SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista da USP**, n. 101, p. 55-66, mar.-mai. 2014. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>>. Acesso em 13 fev. 2021.
- SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à Justiça: Visão da Sociedade. **Justitia**, v. 65, n. 198, p. 271-279, jan. /jun. 2008. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/links/edicao.php?ID=198>>. Acesso em 02 mar. 2021.
- SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In SADEK, Maria Tereza (org.) *et al.* **Justiça e Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, p. 3-22. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/rrwrz/pdf/sanches-9788579820175.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2021.
- SALLES, Marcelo Moraes. **A Defensoria Pública e a legitimidade para a ação civil pública**. Disponível em: < <https://www.anadep.org.br/wtk/pagina/materia?id=1833>>. Acesso em 12 nov. 2020.
- SANTOS, Denise Cândido Lima e Silva. **Defensoria Pública e Tutela Coletiva: A atuação da Defensoria Pública na defesa de direitos coletivos no cenário pós-emenda constitucional nº. 80/2014**. 2014. 125 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Itaúna) - Itaúna, 2014. Disponível em: < <http://www.uit.br/mestrado/images/dissertacoes/2-2014/denise-candido-lima-e-silva-santos.pdf>>. Acesso em 14 nov. 2020.
- SANTOS, Ana de Fátima Queiroz de Siqueira. **Tutela Extrajudicial de Direitos Coletivos em Pernambuco: Ministério Público, Atividade Auto-compositiva e Compromisso de ajustamento de Conduta**. 2007. 358 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: < <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4126>>. Acesso em 30 jul. 2021.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- SARMENTO, George (org.). **A eficácia do Judiciário e o Acesso à Justiça**. Maceió: Edufal, 2015.
- SILVA, José Adailton Barroso da. A urbanização no mundo contemporâneo e os problemas ambientais. **Caderno De Graduação - Ciências Humanas E Sociais - UNIT - SERGIPE**, v. 2, n.2, 197-207, out. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.set.edu.br/cadernohumanas/article/view/1723>>. Acesso em 22 dez. 2020.
- SILVA, Juvêncio Borges. O acesso à justiça como direito fundamental e sua efetivação jurisdicional. **Revista de Direito Brasileira**, v. 4, ano 3, p. 478- 503, jan.- abr. 2013. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2648/2542>>. Acesso em 12 mar. 2021.
- SILVA, Michelle Valéria Macedo. Direitos Humanos, Acesso à Justiça, Defensoria Pública, Pobreza, Exclusão Social. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 6, p. 78-107, dez. 2013. Disponível em: < <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/137> >. Acesso em 20 mar. 2021.
- SILVA, Rafael Simonetti Bueno da. O necessário fortalecimento da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses transindividuais. **Cadernos de Direito**, v.12, n. 22, p. 155-166, jan.-jun. 2012. Disponível em: < <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/view/1011>>. Acesso em 22 fev. 2021.
- SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O devido processo administrativo na execução de termo de ajustamento de conduta. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, an. 8, n. 32, p. 115-120, 2008. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/508>>. Acesso em 22 mai. 2021.

- SOARES, Carlos Henrique. Dever de busca pela razoável duração do processo. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 4, n. 1, jan./jun. 2017. Disponível em: <<http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/view/126>>. Acesso em 02 mar. 2021.
- SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos de; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. Os acordos nas ações de improbidade administrativa. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 6, n. 1, p. 55-76, jan./jun. 2020. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistasolucoesconflitos/article/view/6406>>. Acesso 24 ago. 2021.
- SOUZA, Motauri Ciocchetti de Souza. **Ação Civil Pública e Inquérito Civil**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- SOUZA, Michel Faria de. História do Acesso à Justiça no Brasil. **Direito & Diversidade**, v.5, ano 3, p. 28-45, 2015. Disponível em: <<https://aluno.facha.edu.br/pdf/revista-direito-5/artigo2.pdf>>. Acesso em 26 fev 2021.
- SQUEFF, Tatiana A. F. R. Cardoso; GORSKI, Laís. A Garantia do Direito Humano ao Acesso à Justiça pelo Direito Internacional. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, v. 5, n. 10, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/article/view/5492>>. Acesso em 22 fev. 2021.
- SUAID, Ricardo Adelino; SILVEIRA, Ricardo dos Reis; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. A aplicação dos métodos autocompositivos no âmbito da improbidade administrativa. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe)**, v. 8, n. 2, p. 306-339, mai.-ago. 2020. Disponível em: <<https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/761>>. Acesso em 25 ago. 2021.
- TAVARES NETO, José Querino; FERNANDES, Aline Ouriques Freire. Terceiro setor e interesses coletivos: as alternativas sociais na busca da cidadania. **Sequência**, v. 31, n. 60, p. 371-390, jul. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/issue/view/1540>>. Acesso em 27 jan. 2021.
- TEPEDINO, Gustavo José Mendes. A questão ambiental, o Ministério Público e as ações civis públicas. In **Revista Argumentum**, Marília, v.2, p. 35-58, jan.-dez. 2002. Disponível em: <<http://201.62.80.75/index.php/revistaargumentum/article/view/393/131>>. Acesso 17 fev. 2020.
- THIAGO, Solange Buchele de S. **Ação civil pública: um estudo de caso**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. 1998. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/78031>>. Acesso em 02 jan. 2021.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. Tutelas provisórias segundo o novo código de processo civil: tutela de urgência e tutela de evidência. **Revista Jurídica de Seguros**, n.6, p. 12-51, mai. 2017. Disponível em: <<https://cnseg.org.br/publicacoes/revista-juridica-de-seguros-n-6.html>>. Acesso em 02 abr. 2021.
- TRAMARIM, Eduardo. Período da história do Brasil conhecido como os “anos de chumbo”. **Câmara dos Deputados**, Brasília. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/279778-periodo-da-historia-do-brasil-conhecido-como-os-anos-de-chumbo/>>. Acesso em 23 fev. 2021.
- UNESCO em apresentação- missão e mandato. **UNESCO**. Disponível em: <<https://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>>. Acesso em 12 dez. 2020.
- VIANA, Adriana Grandinetti. **A razoável duração do processo como mecanismo de desenvolvimento social**. 2007. 271f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_arquivos/1/TDE-2008-06-13T104547Z-871/Publico/Adriana_Grandinetti.pdf>. Acesso em 11 fev. 2021.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll, 2014. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2015/01/12/negociacao-e-acordo-ambiental-o-termodeajustamento-de-conduta-tac-como-forma-de>>. Acesso em 12 mar. 2021.

VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta. *In* MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/1985- 15 anos**, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 262-290, 2002.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. Ação civil pública ou ação coletiva? *In* MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/1985- 15 anos**, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 441-457, 2002.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R.; WATANABE, K. (orgs.). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p. 131-143.

WEIL, Pierre. O novo paradigma holístico: ondas à procura do mar. *In* BRANDÃO, Dênis M. S; CREMA, Roberto (org). **O Novo Paradigma Holístico: Ciência, Filosofia, Arte e Mística**. 4. ed. São Paulo: Summus, 1991, p. 14-38.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; MAZZO, Fernando Henrique Machado. Do movimento de acesso à justiça às preocupações sobre o aumento da litigiosidade de massa. **Meritum**, v. 10, n. 1, p. 77-100, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/3369>>. Acesso em 03 mar. 2021.

ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. **Revista de informação legislativa**, v. 32, n. 127, p. 83-96, jul./set. 1995. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176342>>. Acesso em 23 nov. 2020.

Anexos

Anexo 1- Requerimento de autorização de pesquisa no âmbito do Ministério Público Estadual de Alagoas, subscrito pelo coordenador do PPGD e direcionado à coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos do MPE/AL.

Anexo 2- Circular de encaminhamento do pesquisador para acesso às informações necessárias à pesquisa no âmbito do MPE/AL.



Universidade Federal de Alagoas - UFAL

Faculdade de Direito de Alagoas - FDA

Mestrado em Direito Público

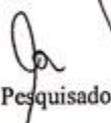
Recebi em 03/02/2019.
 Marluce Falcão de Oliveira
 Promotora de Justiça
 MPE/AL

Prezada Sra. Dra. Marluce Falcão de Oliveira,

Eu, Andreas Joachim Krell, coordenador do curso de Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas, venho pelo presente, solicitar autorização para realização de pesquisa, a qual envolve coleta de dados, aplicação de questionários e realização de entrevistas no âmbito do Ministério Público Estadual de Alagoas, para o trabalho de pesquisa sob o título A Atuação Do Ministério Público Estadual De Alagoas Com Vistas À Proteção Dos Direitos Difusos E Coletivos: Uma Análise Das Ações Civis Públicas Ajuizadas, Dos Termos De Ajustamento De Conduta Celebrados E Das Recomendações Expedidas Nos Anos De 2018 E 2019 Na Cidade De Maceió, possuindo por pesquisador o estudante Carlos David França Santos, regularmente matriculado no Programa de Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas, sob número de matrícula 2019101217, portador do RG nº 3.401.292-3 SSP/SE. A referida pesquisa é orientada pelo Professor Dr. Adrualdo de Lima Catão.

Contando com a autorização desta instituição, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos.


 Coordenador do Mestrado em Direito


 Pesquisador



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS

ENCAMINHAMENTO CIRCULAR 001/2019

Maceió/AL, em 03 de abril de 2019

Aos Promotores de Justiça
Ministério Público de Alagoas

O NÚCLEO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, integrante do CENTRO OPERACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE ALAGOAS por sua coordenadora infra-assinada, vem **ENCAMINHAR** o pesquisador **CARLOS DAVID FRANÇA SANTOS**, regularmente matriculado no Programa de Mestrado em Direito Público da Universidade Federal de Alagoas, conforme consta da autorização em anexo, solicitando o acesso às informações disponíveis para fundamentação da pesquisa jurídica: **"A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE ALAGOAS COM VISTAS À PROTEÇÃO DE DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AJUIZADAS, DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS CELEBRADOS E DAS RECOMENDAÇÕES EXPEDIDAS NOS ANOS DE 2016 A 2019 NA CIDADE DE MACEIÓ."**

Atenciosamente,

Marluce Falcão de Oliveira
Promotora de Justiça
Coordenadora do Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos