

*Manifestação do princípio  
do acesso à Justiça na atuação  
extrajudicial do Ministério Público  
no âmbito dos direitos difusos*



**THAYNÃ LIMA ALVES**

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Doutora Josefina Demes (UESPI). Pós-Graduanda em Direito Civil: Negócios, Obrigações e Contratos pelo Instituto Legale Educacional. E-mail: [thaynan.limaf@gmail.com](mailto:thaynan.limaf@gmail.com)



**JOÃO VITOR RESENDE CARVALHO**

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Torquato Neto (UESPI). Pós-graduado em Civil e Processo Civil pelo Instituto Legale Educacional. Estagiário de Pós-graduação da 19ª Promotoria de Teresina-PI. E-mail: [r.jvitor@outlook.com](mailto:r.jvitor@outlook.com)

# MANIFESTAÇÃO DO PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DOS DIREITOS DIFUSOS

Thaynã Lima Alves<sup>\*1</sup>

João Vitor Resende Carvalho\*

## RESUMO

O Ministério Público corresponde a uma das funções essenciais da justiça previstas na Constituição. Com essa relevante competência, o *Parquet* é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dessa maneira, objetivando dar maior eficiência a atuação das promotorias, diante do grande crescimento de demandas judiciais, foram criados os procedimentos extrajudiciais para solução de conflitos cíveis e penais, todavia esse trabalho tratará apenas da seara cível. Ocorre que essa inovação ministerial também gera discussões relacionadas a garantia de acesso à justiça, além de sua eficácia frente a aplicação dos direitos difusos e coletivos, pois busca reduzir as demandas judiciais e trazer um maior caráter conciliatório. Sendo assim, o corrente artigo tem por objetivo principal esmiuçar a relação dos procedimentos extrajudiciais do *Parquet* com o princípio fundamental do acesso à justiça, assim como discutir sua importância frente a aplicação dos direitos difusos e coletivos. Nesse diapasão, serão mencionados de forma colateral o conceito, modalidades e finalidades dos procedimentos extrajudiciais, assim como os empecilhos práticos à sua aplicação. A pesquisa tem cunho descritivo, e com o uso do método dedutivo, além de possuir o teor qualitativo. Para sua realização a legislação nacional, artigos e livros nacionais e internacionais foram utilizados. Ao seu fim, chegou-se à ilação de que os mecanismos dos procedimentos extrajudiciais possuem grande relevância para aplicação dos direitos difusos e coletivos, em que pesem enfrentarem barreiras gerais e específicas descritas ao longo do trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** procedimentos extrajudiciais; acesso à justiça; *Parquet*.

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 com ênfase na defesa dos direitos sociais e do Estado Democrático de Direito positivou o acesso à justiça como um direito fundamental, pondo-o em consonância ao princípio da igualdade, assim como

---

<sup>\*1</sup>Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Doutora Josefina Demes (UESPI). Pós-Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Torquato Neto (UESPI). Pós-graduada em Civil e Processo Civil pelo Instituto Legale Educacional. Estagiário de Pós-graduação da 19ª promotoria de Teresina-PI. E-mail: r.jvitor@outlook.com

<sup>\*\*</sup>Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Torquato Neto (UESPI). Pós-graduada em Civil e Processo Civil pelo Instituto Legale Educacional. Estagiário de Pós-graduação da 19ª promotoria de Teresina-PI. E-mail: r.jvitor@outlook.com

regulamentou a defesa dos direitos metaindividuais, de modo a evidenciar um dos motivos que a Carta Magna ficou conhecida como Constituição Cidadã.

Nesse cenário, diversos mecanismos foram usados para garantir o acesso à justiça na defesa dos direitos difusos e coletivos. Todavia, a efetividade da previsão normativa encontra limitações no volume processual do Judiciário, além das grandes divisões sociais do país.

De fato, a dimensão continental do Brasil, que tem, por consequência, uma variedade de povos e culturas, além das mazelas praticamente inerentes, traz grandes desafios na concretização do princípio da igualdade e, por consequência, no acesso à justiça e à proteção dos direitos transindividuais.

Em face da realidade em comento, a função social do Ministério Público surgiu e foi prevista no art.127 da Constituição Federal.

Dada a função institucional do Ministério Público na proteção da ordem social, defesa dos direitos dos vulneráveis, e dos direitos difusos e coletivos é latente a necessidade da busca de atuações expressivas do órgão na sociedade.

Nesse sentido, ao longo da história do órgão a legislação interna e nacional estruturou novos mecanismos de atuação extrajudicial para o cumprimento de suas funções civis e sociais.

Tal atuação ministerial mostra especial relevância no campo dos direitos difusos, pois permite uma solução mais rápida, muitas vezes consensual e efetiva de violações graves à coletividade, sem haver a necessidade de recorrer a morosidade do já abarrotado judiciário.

No âmbito da atuação extrajudicial o *parquet* não atua nos ditames pré-processuais da atuação autocompositiva e arbitral, mas, se trata de procedimento de teor administrativo que é regulamentado por disposições do órgão, que não advém apenas da tutela do Estado Juiz.

Ocorre que mesmo essa atividade paralela enfrenta problemas de ordem prática, além de limitações jurídicas, sendo necessária a realização de avaliações sobre tais dificuldades, e os meandros acerca da efetividade da atuação.

Além disso, a ausência de clareza e reflexão jurídica acerca da relação dos procedimentos extrajudiciais, enquanto facilitadores da garantia do acesso à justiça no âmbito dos direitos indisponíveis, evidenciam a necessidade da discussão.

Dessa maneira, busca o presente trabalho estabelecer as formas de manifestação do acesso à justiça na atuação extrajudicial do Ministério Público, além dos empecilhos para sua efetividade.

Ademais, ao longo dos tópicos, serão analisadas as espécies de atuação extrajudicial do *Parquet* atrelada a base teórica do princípio do acesso à justiça. Para a produção do

presente artigo, foi utilizada pesquisa de cunho descritivo, e com o uso do método dedutivo, além de possuir o teor qualitativo, com ampla análise bibliográfica da legislação nacional, artigos e livros.

## **1 CONCEITO, TIPOS E OBJETIVOS DOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS**

O Ministério Público, na sua posição de função essencial da justiça, possui relevantes atribuições em relação a ordem jurídica, o regime democrático e os direitos individuais e sociais (BRASIL, 1988). Desse modo, por possuir competências tão relevantes e, ao mesmo tempo, significativamente complexas, os diversos órgãos ministeriais necessitam ampliar suas formas de atuação.

Frente a necessidade, surgem os procedimentos extrajudiciais, apresentados como meios dotados de maior celeridade, resolutividade e direcionados para soluções consensuais, motivo pelo qual, seu uso tem crescido bastante dentro do âmbito nacional, estando sua incidência em aumento também em relação aos direitos difusos (BARROS, 2018).

Os referidos procedimentos foram regulamentados a partir da criação do Conselho Nacional do Ministério Público que disciplinou, por meio da Resolução 23/2007, os procedimentos preparatórios e inquéritos civis. Os demais, por sua vez, foram instituídos, posteriormente, na Resolução CNMP nº 174/2017 que disciplina a instauração e a tramitação da notícia de fato e o procedimento administrativo.

Em sua atuação extrajudicial, o Ministério Público pode se utilizar da notícia de fato, procedimento preparatório administrativo, procedimento administrativo (P.A), audiências públicas, recomendações, termo de ajustamento de conduta e reuniões.

A Notícia de fato é disciplinada já no art. 1º da Resolução nº 174/2017 – CNMP:

Art. 1º A Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações.

Verifica-se que o conteúdo da norma é amplo, pois não elenca restrições ou requisitos para que a demanda apresentada ao órgão do Ministério Público seja considerada uma notícia de fato, como demonstrada na citação abaixo.

A referência a “qualquer demanda dirigida aos órgãos do Ministério Público” indica que todo e qualquer documento que narre irregularidades à Promotoria ou Procuradoria de Justiça é uma notícia de fato. Envolve, portanto, representações, termos de atendimento, termos de declarações, notícias de jornais etc., desde que informem irregularidades que se encontrem no espectro das atribuições ministeriais, tanto individuais como coletivas (atuação resolutive como agente político de transformação). Logicamente, não são notícias de fato: os convites, os ofícios sociais meramente informativos, as respostas a requisições etc., encaminhados à unidade ministerial. (BARROS, 2018, p. 05)

A depender das informações trazidas pela notícia de fato, pode-se ter um procedimento preparatório administrativo, cujo objetivo é verificar a existência de algum prejuízo aos direitos coletivos ou ao patrimônio público, podendo eventualmente resultar em uma ação civil pública ou outro procedimento. Possui caráter preparatório e deve ser analisada no prazo de 30 (trinta) dias, com possibilidade de prorrogação por até 90 (dias).

Além disso, o Ministério Público também possui como instrumento o processo administrativo, conhecido simplesmente como P.A, que conforme o art. 8º da Resolução nº 177 de 2017, destina-se a:

- I – Acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado;
- II – Acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições;
- III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis;
- IV – Embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

Trata-se, portanto, de ferramenta de caráter subsidiário, tendo em vista sua natureza de fiscalizar fatos já devidamente esclarecidos relacionados a direito difuso e individual homogêneo, tal como evidenciam os incisos II e III, e, com mais clareza, o inciso IV. No entanto, o procedimento administrativo também tem o condão de apurar acontecimentos que podem provocar a necessidade de proteção de um direito individual homogêneo, conforme o inciso I (MONFREDINHO, 2019).

O procedimento administrativo é iniciado por portaria com delimitação do objeto. Ademais, segue o princípio da publicidade e deve ser concluído no prazo máximo de um ano (Resolução nº 174 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, 2017).

As audiências públicas, por sua vez, são reuniões organizadas para colher as manifestações de interesse da sociedade, podendo, a depender do resultado das deliberações, resultar no envio de relatórios ou recomendações para os órgãos mencionados na audiência (BRASIL, 1993).

Ademais, cumpre consignar a relevância das audiências públicas no âmbito dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, decorrente de sua própria natureza, pois



ao possibilitar uma orientação ou recomendação a um órgão, acaba por gerar um benefício a um número indeterminado de pessoas.

No entanto, as deliberações realizadas na audiência pública não vinculam o trabalho do membro do Ministério Público, tendo como objetivo a discussão e levantamento de informações relacionadas aos interesses tutelados pelo *Parquet*.

Com relação às recomendações, verifica-se que elas encontram previsão no art. 27, parágrafo único, inciso IV (parte final), da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público). Esse instituto permite ao Ministério Público enviar um posicionamento para que o destinatário amplie sua conduta conforme a ordem jurídica.

Apesar de sua relevância, a recomendação não obriga o destinatário a segui-la, porém há exigência de que esse divulgue o comunicado e o responda por escrito, em obediência a previsão legal mencionada no parágrafo anterior.

O termo de ajustamento de conduta é previsto na Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), em seu art. 5º, §6º e permite um acordo contendo cláusulas de reparação e/ ou compensação dos danos causados, para a proteção de direitos transindividuais.

Dessa maneira, trata-se de um instrumento que pode ser proposto tanto extrajudicialmente como em juízo e possui natureza de título executivo judicial ou extrajudicial a depender do procedimento que o originou.

Cabe destacar que a fiscalização do cumprimento das cláusulas do termo cabe ao próprio Ministério Público, havendo a possibilidade de abertura de procedimento administrativo (P.A), para esse fim, nos termos do art. 8º, I, da Resolução nº 174 de 2017.

Por fim, é necessário mencionar as reuniões que tem por finalidade trazer uma integração com as demandas sociais, visando uma solução efetiva, com participação de personagens da comunidade e autoridades, de modo a possibilitar que a figura do promotor se aproxime da sociedade e fiscalize os entes públicos ou privados que violem os direitos intransponíveis da população.

## **2 PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA E MANIFESTAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS**

O acesso à justiça é um princípio proposto no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal, mais especificamente no seu art. 5º, XXXV:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

A ligação entre o caput e o inciso é marcante, pois o princípio do acesso à justiça, no âmbito constitucional brasileiro, conceitua-se como a possibilidade de todos buscarem a efetivação de seus direitos perante o aparato estatal, mas não em uma mera disponibilidade formal, sem considerar as dificuldades de alguns grupos em relação a outros.

Ademais, não se trata apenas de acesso ao Poder Judiciário, mas de acessar outras instituições encarregadas de tutelar direitos ou solucionar conflitos (SADEK, 2001).

Por essas razões, a referida garantia constitucional sempre foi um dos grandes desafios dentro do projeto de Estado Democrático de Direito brasileiro. É um princípio muito relacionado à igualdade em seu sentido material, pois o alcance da justiça necessita de prestações diversas de acordo com as demandas de cada grupo, conforme ensina SILVA (2016. p. 222):

Formalmente, a igualdade perante a Justiça está assegurada pela Constituição, desde a garantia de acessibilidade a ela (art. 5º, XXXV). Mas realmente essa igualdade não existe, “pois está bem claro hoje que tratar ‘como igual’ a sujeitos que econômica e socialmente estão em desvantagem, não é outra coisa senão uma ulterior forma de desigualdade e de injustiça”. Os pobres têm acesso muito precário à justiça. Carecem de recursos para contratar bons advogados. O patrocínio gratuito se revelou de alarmante deficiência. [...]

O jurista Cappelletti (1988, p.15), por sua vez, considera relevante a discussão sobre o efetivo acesso à justiça, porém essa efetividade seria de definição vaga e a sua completa aplicação, a partir da perfeita paridade de armas, um objetivo utópico. Não obstante, o referido autor conclui como possível a identificação dos entraves do acesso à justiça, assim como o cálculo dos custos no ataque a esses problemas.

A demanda por essas prestações e consequente ataque aos entraves impeditivos, que visam a facilitar a tutela jurídica, gera a necessidade de participação das funções essenciais da justiça, incluindo o Ministério Público, para uma ampliação das opções dirigidas à população.

De fato, a própria evolução no tratamento do acesso à justiça encaminha para essa conclusão. Sendo que os primeiros esforços para ampliar o referido princípio constituíram-se na facilitação do acesso aos mais pobres por meio da Lei de Acesso à Assistência Judiciária (Lei n. 1060/1951) e da criação das defensorias públicas. A seguir, passou-se a focar nos direitos difusos por meio da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e do Código de

Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990). Por fim, em um momento mais atual, há a busca por uma maior eficiência da justiça, com redução de custos e tempo demandado, por meio do chamado sistema multiportas (DAHER, 2017).

Ademais, insta salientar que o princípio em comento quando previsto pelo constituinte de 1988 não se tratava apenas da obrigatoriedade da disposição dos órgãos do judiciário para sociedade, mas, da tutela da jurisdicional de forma efetiva para todos.

Deste modo, fica evidente a participação do Ministério Público na facilitação do referido princípio constitucional quanto à efetividade, em razão de possuir diversas atribuições na proteção dos direitos difusos e coletivos, tendo legitimidade para propor a ação civil pública. Ademais, a atuação do *Parquet* nos procedimentos extrajudiciais de sua competência relaciona-se diretamente com o sistema multiportas, principalmente devido à natureza conciliatória desses procedimentos, participando da fase mais atual das medidas de acesso à justiça.

Nessa linha de argumentação, atividades extrajudiciais como as notícias de fato, procedimento preparatório administrativo, procedimento administrativo (P.A), permitem o subsídio probatório para a proteção dos direitos difusos, enquanto audiências públicas, recomendações, termo de ajustamento de conduta e reuniões têm um condão conciliatório ao reunir a população e autoridades nas discussões sobre as necessidades da comunidade, não sendo, porém, algo estático, uma vez que a conciliação e a proteção dos direitos difusos podem ser aplicados em qualquer dos procedimentos.

### **3 USABILIDADE E DESAFIOS DOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS NA DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS**

A evolução do conceito de direitos humanos ao longo da história teve a transição da primeira para a segunda geração marcada pela exigência de ação positiva do Estado em suas políticas públicas e por último para os direitos de terceira dimensão, os quais tinham como pilar a defesa pelo direito à solidariedade e à fraternidade.

Tavares (2020) classificou a terceira onda dos direitos humanos como uma gama de direitos que unem os indivíduos como todo, ou um grupo deles sem que houvesse a possibilidade de identificar qual indivíduo foi lesado. Dentre os exemplos de objetos tutelados pela linha de pensamento em comento está a garantia da paz, do desenvolvimento, do patrimônio comum da humanidade ou do meio-ambiente equilibrado.



Nesse cenário de discussão no âmbito dos direitos humanos surgem na doutrina e legislação brasileira os direitos transindividuais ou metaindividuais, os quais são classificados em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A classificação em três espécies é graças ao surgimento de inúmeras relações fáticas e jurídicas, pois, nesse contexto os direitos violados não poderiam ser identificados de forma individualizada e, somente poderiam ser tutelados mediante a intervenção direta do próprio Estado ou por meio de órgãos representantes de classe dado o seu objeto jurídico e amplitude (SILVA, 2017).

Como abordado o gênero possui as três espécies acima citadas, com a característica uníssona de resguardar os direitos de terceira geração, mas, com diferenças no âmbito da titularidade da ação.

A primeira espécie a ser abordada será a dos direitos difusos, o qual corresponde à tutela das garantias constitucionais de um grupo indeterminável que possui um objeto em comum, e está presente na ordem social, como é definido abaixo por Rodolfo Camargo Mancuso (2017, p. 153).

Os interesses metaindividuais, que não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário à sua afetação institucional junto à certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g. o interesse à pureza do ar (...)) podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g. consumidores). Caracterizam-se pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no tempo e no espaço.

A doutrina apresenta como exemplos a publicidade enganosa ou abusiva, teríamos a mesma indeterminabilidade subjetiva, direito ambiental, moralidade administrativa, sendo os dois últimos em um cenário menos amplo (LANDOLFO; ANDRADE, 2020).

Desse modo, percebe-se a abrangência dos direitos difusos no âmbito social, uma vez que esse vai do âmbito ambiental, consumerista, patrimônio histórico, cultural e público, permeando as diversas relações cotidianas dos indivíduos.

A segunda classificação e suas implicações, têm-se os direitos individuais homogêneos, os quais dizem respeito aos interesses divisíveis, determináveis, contendo indivíduos com um feixe de relações jurídicas individuais agregados em uma situação em comum (LANDOLFO; ANDRADE, 2020). No referido caso, ainda que façam parte da classificação, não serão objeto do presente trabalho.

Por último, são os direitos coletivos, são aqueles interesses que pertencentes a um grupo, classe ou categoria de pessoas, ou da coletividade, e cuja defesa em Juízo pode ser

feita, independentemente de litisconsórcio, por um legitimado que não necessariamente seja titular do direito material invocado. (LANDOLFO; ANDRADE, 2020)

Atinente à regulamentação do gênero de direitos metaindividuais na história da legislação brasileira têm-se que esses foram inaugurados na ação popular introduzida no ordenamento jurídico brasileiro através da constituição de 1824.

Todavia, insta salutar que a função da ação é diferente do que é proposto atualmente, pois ela não era atrelada a defesa dos direitos difusos, mas, para reprimir o abuso de poder e prevaricação dos magistrados e oficial, conforme o art.157<sup>2</sup> da Carta Magna à época (SOARES,2019).

Apenas anos mais tarde se inaugurou a Lei da Ação Popular, a Lei de n.º 6.513/77. Tal dispositivo abordou o que integrava o patrimônio público como sendo os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, de modo a mencionar de forma pioneira acerca da tutela de bens de titulares indeterminados (BRASIL, 1965)

Por conseguinte, houve a publicação da Lei da Ação Civil Pública, voltada sobretudo para a proteção do meio ambiente, do consumidor, dos direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico tendo como legitimado o *parquet*, uma vez que a ação popular possui limites de atuação da ação popular.

Não obstante, foi com o surgimento da Constituição Federal de 1988 e posteriormente do Código de Defesa do Consumidor em 1990 que se positivou e estruturou a proteção dos direitos coletivos *stricto sensu*.<sup>3</sup>

Diante da apresentação dos direitos difusos, o presente tópico evidenciará como a violação desses direitos se entrelaça com a atuação ministerial frente a missão e objetivo do órgão previsto no texto constitucional de 1988, no art.127, caput, o qual diz respeito a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

É cediço que o texto constitucional de 1988 é vanguardista ao mencionar os interesses sociais quando os direitos difusos ainda se estruturam no cenário jurídico. Não obstante, a previsão da Lei orgânica dos Ministérios Públicos Estaduais foi promulgada em 1981 com

---

<sup>2</sup> **Vide Constituição do Império de 1824, Art. 157:** Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na lei.

<sup>3</sup> **Vide Código de Defesa do Consumidor, Art.80, Parágrafo único:** A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

menção expressa de ser função essencial da justiça com os referidos objetivos, de modo a evidenciar que o constituinte replicou o texto da lei originária (RIBEIRO, 2011).

Todavia, historicamente tal conceito não foi essencialmente este. O órgão ministerial foi instituído pelo Decreto nº 120, no ano de 1843, e com a repercussão temática apenas na área penal materializada na figura do promotor da ação penal.

Evidentemente anos mais tarde a Lei nº 1.341/51 organizou o Ministério Público Federal e previu a sua regulamentação e função de modo que o órgão era atrelado ao Poder Judiciário no texto constitucional de 1967 (Capítulo VIII – Do Poder Judiciário – Seção IX – Do Ministério Público – arts. 137/139).

Posteriormente, o texto constitucional de 1969 incluiu o Ministério Público no Poder Executivo de modo que trouxe significativas alterações.

Todavia, com o surgimento da Constituição de 1988 o órgão foi classificado como uma instituição independente com significativas mudanças no âmbito do pensamento jurídico-social (MORAES, 2019).

O texto constitucional, desse modo, introduziu o órgão na “vigilância ativa com legitimação processual, sob a legalidade da administração” (PERTENCE apud MORAES, 2019).

Diante da apresentação da atuação judicial do órgão na defesa dos direitos difusos o presente tópico apresentará a atuação ministerial e efetividade no âmbito da sua função extrajudicial.

O surgimento da atuação extrajudicial do *parquet* trouxe à tona a figura do promotor de justiça que medeia conflitos e é atuante na sociedade, para além da prática jurídica nos fóruns, de modo a evidenciar a evolução do pensamento de resolutividade apenas por meio do litígio.

A incorporação da atuação ministerial com os procedimentos e recomendações são vistas como um modelo resolutivo que impõe ao órgão uma atuação na prevenção da ocorrência da violação de direitos de interesse social, como o uso dos recursos de autocomposição extrajudicial (conciliação, mediação, práticas restaurativas) visando à construção de um compromisso significativo para a recomposição da plena fruição dos direitos violados (ÁVILA; MARTINS, 2017)

Tal modelo resolutivo pode ser conceituado como uma identidade proativa específica, atuando antes que os fatos se tornem conflituosos, utilizando seu perfil de articulação e mecanismos extrajudiciais para resolvê-los sem a necessidade de demandar, como *prima ratio*, sem que haja a judicialização do fato. (RODRIGUES, 2015)

Diante disso, no âmbito do andamento dos processos extrajudiciais, o membro ministerial dará andamento ao feito mediante sua discricionariedade de requisitar e solicitar diligências, expedir recomendações e realizar reuniões.

Neste diapasão, insta salientar que o membro ministerial possui independência funcional no manejo das ferramentas de resolutividade extrajudiciais tendo a discricionariedade de atuação, submisso às normas institucionais.

Acerca da independência funcional, têm-se que o objetivo do referido princípio é garantir ao membro do Ministério Público o exercício independente de suas atribuições funcionais, tornando-o imune a pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas, dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público, (GARCIA, 2010).

Não obstante, a atuação independente e autônoma é limitada às normas institucionais e as revisões do Conselho Superior Ministério Público ou Conselho Nacional do referido órgão, a depender do procedimento.

A evidência da dinâmica está expressa no texto da Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, que regulamenta o procedimento do inquérito civil, dispõe que uma vez findada as possibilidades de diligências e ações de apuração do fato violador de direito transindividual incidirá no arquivamento fundamentado da ação e posteriormente deverão ser remetidos ao órgão de revisão competente, no prazo de três dias (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2007).

No âmbito dos procedimentos administrativos, preparatórios eles terão o arquivamento e serão remetidos pelos Conselhos Superiores dos referidos Estados para homologação.

Se para uns a estrutura de homologação garante segurança jurídica e a expressão da tutela conjunta da ordem pública, para outros é expressão da mitigação do princípio da independência funcional, como foi discutido na ação direta de inconstitucionalidade ADI 5434 no Supremo Tribunal Federal, que questionava a legalidade da Resolução 126/2015, cujo teor disciplinava a atuação ministerial no inquérito civil.

No entanto o pedido de inconstitucionalidade foi indeferido tendo em vista que para o Relator, o Ministro Edson Fachin, os princípios da instituição devem ser interpretados de maneira a preservar tanto a autonomia quanto a ideia de indivisibilidade e de unidade institucional, sem perda da independência dos seus membros, e que o artifício de homologação é usado para propiciar uma maior eficiência e prevenir o conflito, de modo a atender as bases do novo Código de Processo Civil.

No que tange a efetividade da atuação extrajudicial têm-se que é necessário uma análise precisa de cada direito difuso e os motivos de arquivamento, ou judicialização, muito embora, a judicialização não deva ser vista como uma manifestação de ineficácia da atuação em comento, pois, o ingresso de demanda por parte do órgão faz parte do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

Ademais, se qualquer dos procedimentos verificar a ocorrência de ato ímprobo, por exemplo, esse deve gerar a responsabilização civil do agente, de modo a inferir que o procedimento possuiu resolutividade, uma vez que ele apurou a lesão ao erário, princípio da administração.

No âmbito do patrimônio público, meio ambiente ou consumerista têm-se que cada caso concreto evidenciará seus meandros de necessidade de responsabilização que deverão ensejar na judicialização das demandas.

Ainda no que concerne à efetividade do tema em estudo, há a discussão das acerca da delimitação propriamente dita dos direitos difusos, como menciona a citação abaixo.

Por outro lado, é preciso cautela ao se tratar dos direitos indisponíveis, não sendo correto, a nosso ver, vincular, de forma absoluta, a atuação do Ministério Público aos mesmos, como vêm fazendo alguns doutrinadores e julgadores. Isto porque o direito pátrio não elenca quais sejam os direitos indisponíveis, deixando tal fixação ao arbítrio do intérprete, que deve então se valer das regras de experiência, sendo certo ainda que alguns direitos apresentam facetas de disponibilidade e de indisponibilidade, tal qual ocorre com os alimentos, que são disponíveis para quem paga, mas indisponíveis para quem recebe (PINHO, 2001, p. 190).

A referida dificuldade na sistemática de atuação no âmbito dos direitos metaindividuais se deve às leis federais e estaduais, que acometem dezenas de funções administrativas e burocráticas ao *Parquet*, impedindo sua maior dedicação aos interesses sociais. Desse modo, propomos a adoção das funções institucionais do Parquet, assim como definidas no artigo 129 da Constituição da República, dentro de uma perspectiva de atuação racionalizada (PINHO, p.184).

A discussão é gerada pelo fato da Constituição de 1988 não elencar um rol taxativo de funções ministeriais, o que gerou margem para exigência institucional e do legislador infraconstitucional regulamentar nas diversas frentes de atuação do órgão.

Não obstante a celeuma conceitual destacada, é cediço que a atuação do Ministério Público no âmbito extrajudicial para tutelar os direitos difusos e coletivos é a expressão da garantia constitucional de acesso à Justiça da sociedade, como aponta a citação abaixo.

A criação de política institucional para o incentivo à autocomposição tem por objetivo a superação dos entraves para o acesso à Justiça, consolidando o

Dessa forma, destaca-se que a atuação extrajudicial foi um significativo avanço e efetivação para defesa dos direitos difusos e coletivos, de modo a garantir celeridade e métodos de prevenção de ofensa aos interesses indisponíveis. No entanto, a efetividade dos procedimentos possui barreiras tanto específicas como gerais demonstradas no tópico.

## CONCLUSÃO

Mediante a análise de discussões acerca do princípio constitucional do acesso à justiça e a prestação de serviço autocompositiva, e extrajudicial do Ministério público, o trabalho se dedicou a tecer abordagens críticas e elucidativas acerca da relação de ambos no âmbito dos direitos difusos e coletivos.

As ferramentas extrajudiciais como os procedimentos administrativos, notícias de fato, procedimentos preparatórios, inquéritos civis e as recomendações são meios dotados de maior celeridade, resolutividade e direcionados para soluções consensuais.

Desse modo, com o surgimento e estruturação da atuação extrajudicial do Ministério Público, o trabalho elucidou as relações existentes da abordagem enquanto manifestação do princípio do acesso à justiça.

As evidências da expressão do princípio constitucional se devem ao fato do referido estar atrelado à igualdade, visto que, através da inserção e incentivo de tais métodos autocompositivos e atuação extrajudicial haverá a simplificação dos procedimentos, de modo a torná-los mais céleres, eficazes e baratos.

O trabalho também apresentou barreiras de atuação extrajudicial, como a falta de delimitação da atuação do ministério público no âmbito da legislação infraconstitucional, tendo em vista que a função que o art.127 da Constituição Federal de 1988 não estipulou um rol taxativo de atribuições.

Quanto à manifestação do duplo grau de atuação do órgão, o presente artigo discutiu se esse é considerado uma mitigação à independência funcional do membro, ou se uma garantia de segurança jurídica e efetividade dos procedimentos.

Conclui-se que, conforme os alhures da decisão pela constitucionalidade da ADI 5434, atuação em conjunto garante o contraditório das partes no caso de haver a pretensão de



recorrer, assim como reafirma o compromisso com as ações de prevenção da judicialização e atuação extrajudicial.

Todavia, é importante salientar que, no caso de um procedimento ser judicializado não significa que houve a ineficiência dos procedimentos, pois, o referido tem o condão de apurar ilegalidades, crimes, e ações das partes que devem ensejar responsabilização cível no âmbito judicial, de modo a inferir que a atuação extrajudicial foi um meio para alcançar tutelar os direitos difusos e coletivos.

Assim, ao longo do artigo pontuou-se os grandes avanços históricos na legislação acerca da tutela dos direitos difusos e coletivos, e como esses podem ser garantidos através do sistema de atuação multiportas existente no Ministério Público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Thiago André Pierobon de; MARTINS, Teofábio Pereira. *A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 – n. 49, p. 145 – jan./jun. 2017

BRASIL. *[Constituição (1824)]*. *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm). Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. *Resolução n.º 174 de 2017*. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Brasília. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-2.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. *Lei n.º 8.625 de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. *Lei da Ação Popular - Lei n.º 4717/65*. Regula a ação popular. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso 10 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5434 /DF - Distrito Federal*. Relator: Ministro Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 26 de abril de 2018. Disponível em: [efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750927265](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750927265). Acesso 10 abr. 2023.

BARROS, Marcus. *Notícia de Fato e a Racionalização da Atividade Socio mediadora (extrajudicial) do Ministério Público*. Revista Eletrônica Jurídico Institucional, Rio Grande do Norte, ano 8, n. 12, 1-10, jan./dez. 2018, p. 01.

BRASIL. *Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm). Acesso 03 abr. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao). Acesso em: 01 abr. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre-RS. Editora Pallotti, 1988. p. 15.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007. Diário da Justiça do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n.214.Nº 214, quarta-feira, 7 de novembro de 2007.

DAHER, Lenna. *Acesso à Justiça e a atuação negocial do Ministério Público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 – n. 50, p. 11-40 – jul./dez. 2017.

GARCIA, Emerson. *Ministério público: essência e limites da independência funcional*. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 35, jan./mar. 2010, p. 24.

LANDOLFO, Adriano Cleber; ANDRADE, Masson Andrade. *Interesses Difusos e Coletivos*. vol 1. São Paulo-SP. Editora Forense Ltda.2020, p. 26.

LIMA, Ana Clara Viana Soares. *Ação Popular como instrumento de cidadania*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo-SP, 2019, p. 48.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. *Interesses difusos: Conceito e legitimação para agir*. 8ª. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013, p. 153.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Compromisso De Ajustamento De Conduta: Evolução E Fragilidades Atuação Do Ministério Público*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo-SP, vol.41, 2006, p.93-110, Jan-Mar/2006, p. 93

MONFREDINHO, Victor. *A Atuação Extrajudicial do Ministério Público para o Alcance da Sustentabilidade Ambiental*. Orientador: Rafael Santos. 2019. 93 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Vice-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação, UNIVALI, Itajaí-SC. 2019.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*.29. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 1.119.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *A tutela do interesse coletivo como instrumento polarizador da participação do ministério público no processo civil brasileiro*. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro-RJ, v.4, n.16, 2001, p.190.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *A função extrajudicial do Ministério Público: Natureza, discricionariedades e limites*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 26.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Limites da utilização de ameaças de responsabilização pessoal em recomendações feitas por membros do Ministério Público*. Revista Brasileira de Direito Ambiental, v. 8, n. 31, p. 45-72, jul./set. 2012

RODRIGUES, J. G. *Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica*. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, v. 14, n. 24, p. 140–178, 2015.

SADEK, MTA. *Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social*. In LIVIANU, R., cood. Justiça, cidadania e democracia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 170-180. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820%20137-15.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2016, p. 222.

SILVA, Washington Eduardo Perozim da. *Natureza transindividual dos direitos difusos e coletivos e as suas implicações jurídicas quanto à titularidade e às formas de defesa dos interesses de seus titulares*. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 17(33): 101-123, jul.-dez. 2017, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, São Paulo, Brasil, p. 103.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. – São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2020, p. 222.