

MINISTÉRIO PÚBLICO E CONSENSUALIDADE: META AGÊNCIA REGULADORA REFLEXIVA?

THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE AND CONSENSUALITY: REFLEXIVE REGULATORY META AGENCY?

JOSÉ MARINHO PAULO JUNIOR¹

RESUMO: O artigo perquire, em revisão bibliográfica, se o Ministério Público brasileiro, com sua atual estatura constitucional, pode ser qualificado como (meta)agência reguladora, a si confiada ou não função jurisdicional, ainda que compartilhada e subsidiária à do Poder Judiciário. O recorte de pesquisa se adstringe às funções administrativas desempenhadas pelo *Parquet*, enquanto negociador coletivo e à luz interdisciplinar da ciência da resolução de conflitos, não se dedicando a estabelecer limites normativos ao conteúdo do acordo. Em ressignificação do conceito de jurisdição e advogando a premência da reforma do modelo pátrio de justiça administrativa, justifica-se o estudo diante da necessidade de se compreender a natureza da prestação ministerial na contemporaneidade e o alcance jurisdizante de atos daí decorrentes. Conclui-se que o Ministério Público atua como (meta)agência reguladora reflexiva, desempenhando funções jurisdicionais, conquanto sujeitas à revisão deferente pelo Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; Resolução de conflito; Jurisdição compartilhada; Agência reguladora.

ABSTRACT: This article aims to assess through bibliographic review if the Brazilian Public Prosecution Service (PPS), redesigned by the 1988 Constitution, might be qualified as a regulatory (meta)agency, being a part of the adjudication process, even as a sharing actor and subjected to judicial review. The research is limited to administrative functions performed by the PPS, as a public negotiator and in the interdisciplinary light of the conflict resolution science, not inquiring about the legal boundaries of the content of the settlement itself. Refraining the concept of adjudication and advocating the remodeling of the administrative justice in Brazil, this study is justified by the urge of redefining the nature of PPS's contemporary role itself and the adjudicative effects of its decisions. The article

¹ Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1999). Mestre em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2005). Especialista em Negociação e Mediação pelo *Justice Institutte of british Columbia*, do Canadá (2013). Doutor em Direito pela UNESA (2022). Pós-Doutor pela COPPE-UFRJ (2023). Promotor de Justiça (MPR).



concludes that Brazilian PPS acts as a reflexive regulatory (meta)agency and is invested with adjudicative powers under deferent judicial review.

KEYWORDS: Public prosecution service; Conflict resolution; Shared adjudication; Regulatory agency.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A Nova Estatura Constitucional do Ministério Público Brasileiro 3. Ebulições Normativa e Metodológica da Resolução de Conflitos. 4. Resignificação de Jurisdição. 5. Conclusões. 6. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca perquirir, com metodologia de revisão bibliográfica, se o Ministério Público brasileiro pode ser qualificado como (meta)agência reguladora, a si confiada ou não função jurisdicional, ainda que compartilhada e subsidiária à do Poder Judiciário, em sistema judicial monista incongruamente inspirado no *Common Law*. Com referencial teórico em Ricardo Perlingeiro, o recorte teórico se atine às funções não-penais administrativas desempenhadas pelo *Parquet*, não se dedicando a estabelecer limites normativos ao conteúdo do acordo. Em ressignificação do conceito de jurisdição e advogando reforma do modelo pátrio de justiça administrativa, justifica-se o estudo diante da necessidade premente de se (re)definir a natureza da prestação pelo MP e o alcance jurisdicante de atos daí decorrentes, com revisão deferente pelo Poder Judiciário. A abordagem se dá através do método hermenêutico fenomenológico. Compreender não é mais um agir do sujeito, e sim um modo de ser que se dá pela intersubjetividade². A fenomenologia hermenêutica, portanto, permite a compreensão de que a determinação do Direito, em vez de mero ato passivo de subsunção, é um ato criativo que implica o próprio sujeito.

2. A NOVA ESTATURA CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

A atual feição institucional do Parquet começou a ser redesenhada com a lavratura da histórica Carta de Curitiba³, em junho de 1986, quando as lideranças do Ministério Público de nosso país visionariamente se reuniram para, em notável sinergia de ideias, formatar texto, que, encaminhado à Assembleia Constituinte, serviu de base para a redação dos artigos 127 e seguintes da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Dentre as inovações acolhidas, as pedras angulares sobre as quais hoje se erige uma instituição autônoma – funcional e administrativa -, constituída, de forma uma

² STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

³ Não por outra, com singular propriedade, é tida como a “certidão de nascimento” do Ministério Público brasileiro (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 92).

e indivisível, por membros dotados de independência funcional, vitaliciedade e inamovibilidade. E, claro, com vencimentos condignos⁴⁵, revestidos de irredutibilidade (ao menos, nominal). Sobretudo, foi eleito defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atuando como custos iuris⁶.

Para além do texto constitucional, o avanço foi, não sem algum hiato temporal, refletido em legislações infraconstitucionais: promulgaram-se a Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos Estaduais (Lei nº 8.625) e a Lei Complementar do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75), garantindo-se nestas a autonomia administrativa também no aspecto financeiro. Ao longo das últimas décadas leis nacionais vêm confiando cada vez mais ao Parquet funções de relevo⁷, ampliando significativamente possibilidades legisladas de disposição sobre os direitos coletivos, com crescente margem de negociação, sendo pedra angular o

⁴ A série histórica de leis de fixação de subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador- Geral da República, apresentados sintomaticamente em ordem sequencial e simultânea, fazem bem transparecer tal simetria, com identidade de valores. *Exempli gratia*, tenham-se as Leis n.ºs 13.091/2015 e 13.092/2015, que dispunham, respectivamente, sobre o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República. De igual forma e de modo consistente, apontem-se as leis n.º 13.752 e 13.753, com reajuste idêntico a salários dos ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República.

⁵ A partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mediante a dicção normativa dada ao § 4º do art. 129 da Constituição de 1988, o Conselho Nacional de Justiça passou a expressamente reconhecer a simetria remuneratória entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público, tida a determinação do art. 129, §4º, da Constituição como autoaplicável, com necessária comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público, previstas na Lei Complementar nº 75, de 1993, e na Lei nº 8.625, de 1993, à Magistratura e vice-versa (vide Pedido De Providências nº 0002043-22.2009.2.00.0000, relatado pelo Conselheiro José Adonis Callou de Araújo Sá).

⁶ A legitimação do Ministério Público para a tutela de interesses difusos não é universal: enquanto na Alemanha e na Itália, sua atuação se restringe predominantemente à esfera criminal, a Espanha, por força de sua Constituição (artigo 124.12) e do Estatuto Orgánico del Ministerio, bem como Portugal, por sua Lei nº 41/2013 (Código de Processo Civil Português – artigo 31) atribui ao Ministério Público (Ministério Fiscal) a defesa do interesse público de toda a sociedade indistintamente (Vide ALMEIDA, Luiz Cláudio Moura de. Disponibilidade de interesses no inquérito civil. *Revista CEJ*, Brasília, ano XXIII, n. 78, p. 86-94, jul./dez. 2019).

⁷ Cediço que a autodefesa e a autotutela como meio de resolução de conflitos só são permitidas em raríssimas exceções: em legítima defesa ou em estado de necessidade (art. 188 do Código Civil Brasileiro -CCB), de autodefesa possessória (art. 1.210, §1º do CCB), de autodefesa nas obrigações de fazer e não fazer especificamente (art. 249 § único e 251 do CCB), do direito de retenção na relação de locação (art. 578 CCB), do depósito (art. 644 do CCB), do mandato (art. 681 do CCB) e da comissão (art. 708 do CCB), dentre outros.

termo de ajustamento de conduta (previsto no art. 5º §6º da lei nº7.347/1985⁸), no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 211), no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto do Idoso (artigo 74, X), culminando mais recentemente com o acordo de não persecução cível da Lei n.º 13.964/2019. Assim, pode-se afirmar que, no cenário infralegal, consolidou-se a atuação ministerial no campo da consensualidade⁹, que, por sua vez, cresce exponencialmente.

3. EBULIÇÕES NORMATIVA E METODOLÓGICA DA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Em paralelo a esta reconfiguração do Parquet, o estímulo à consensualidade, com evolução da ciência de resolução de conflitos, passou a ser um novo mote em nosso ordenamento, sendo a Lei Nacional de Mediação e o Novo Código de Processo Civil emblemáticos desta nova realidade por inúmeras outras iniciativas, em clara compreensão de que mesmo a indisponibilidade do interesse público não se confundiria com a disponibilidade de meios para atingi-lo, sendo imprópria a invocação do princípio da indisponibilidade do interesse público como óbice à sua utilização por entes públicos¹⁰.

Desde o visionário termo de compromisso pela Comissão de Valores Mobiliários (art. 11 §5º da Lei nº 6.385/76)¹¹, posteriormente remodelado pelo art. 14 da lei nº 13.506/2017, a consensualidade também foi ampliada, por exemplo, por meio do acordo de leniência (art. 86 da Lei nº 12.529/2011; art. 16 e 17 da Lei nº

⁸ Em verdade, o compromisso de ajustamento de conduta foi introduzido no direito brasileiro pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), por seu artigo 211. Somente depois, com o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), foi acrescido o § 6º ao art. 5º lei 7.347/1985.

⁹ A Portaria nº 1920/2012, do Ministério da Justiça, criou a Escola Nacional de Mediação e Conciliação, que editou o Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público. O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução nº 118/2014 e da Recomendação n.º 54/2017, instituiu, respectivamente, a Política de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e a Política Nacional de fomento à Atuação Resolutiva, além de criar o Núcleo de Solução Alternativa de Conflitos do colegiado. No Rio de Janeiro, editou-se a Resolução GPGJ nº 1.761/2012, sobre a criação do Grupo de Mediação e Resolução de Conflitos, posteriormente revogada pela Resolução GPGJ n.º 2106/2017, mais ampla e que tratou também de novos métodos autocompositivos. Em Minas Geras, cuidou-se da mediação sanitária na Resolução MPMG PGJ 78/2012. Em 2016, na I Jornada “Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios” do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, lavrados Enunciados nºs 42 e 43 a respeito do Promotor-Mediador, consolidando-se a atuação ministerial nesta seara.

¹⁰ RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos; ALVAREZ, Pedro de Moraes Perri. Arbitragem e a Fazenda Pública. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. XIV, 2014.

¹¹ Poder-se-ia retroagir ainda mais no tempo. Bastaria lembrar do longo instituto da desapropriação amigável previsto pelo Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941, cujo artigo 10 previa expressamente que poderia efetivar-se mediante acordo.

12.846/2013), do compromisso de cessação (art. 85 da Lei nº 12.529/2011), dos acordos administrativos em processo de supervisão conduzidos pelo Banco Central do Brasil (art. 30 da Lei nº 13.506/2017) e o compromisso do art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, inserido pela Lei nº 13.655/2018.

Em paralelo, diversos diplomas legais remetem à arbitragem para conflitos da Administração Pública. A título exemplificativo, afora evidentemente a Lei nº 9.307/96 (Lei Nacional de Arbitragem), tenham-se a Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações), art. 93, XV; Lei nº 9.478/97 (Lei de Petróleo), art. 43, X; Lei nº 11.079/04 (Lei das Parcerias Público-Privadas), art. 11, III; Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões), art. 23-A; Lei nº 10.848/04 (Lei sobre a Comercialização de Energia Elétrica), art. 4º, §§ 5º, 6º e 7º; Lei nº 4.418/02 (Estatuto do BNDES), art. 9º, I.

Tal movimento conciliatório foi acompanhado por diversas unidades da Federação. No Rio de Janeiro, destacam-se, por exemplo, o Decreto Estadual nº 42.625/2018 (de Arbitragem na Administração Pública) e a Lei Estadual nº 5427/2009 (sobre ajustes em procedimentos administrativos – com repercussão na atividade de velamento fundacional pelo Parquet).

E assim não se deu apenas na *terrae brasilis*. Diversos ordenamentos jurídicos alienígenas também migraram de adversariais a dialógicos. Nos Estados Unidos, há o *Uniform Mediation Act*. Por seu turno, a Diretiva nº 52, de 21 de maio de 2008, emitida pelo Conselho da União Européia. Em decorrência de tal Diretiva, foi editada na Itália a Lei nº 69, de 18 de junho de 2009, posteriormente regulamentada pelo Decreto Legislativo nº 28, de 4 de março de 2010. No Canadá, foram editados extensos regulamentos acerca da matéria, como o *Investment Canada Act*¹² e *Rules of Civil Procedure*¹³, com o instituto do *Offer to Settle*. Na Província de British Columbia, vigoram o *Law and Equity Act - Notice to Mediate (Family) Regulation*¹⁴ e *Small Claims Rules*¹⁵. No Reino Unido, o Code of Procedural Rules prevê, em 36.21 (1) igual incentivo¹⁶.

¹² CANADA. *Investment Canada Act*.

¹³ De acordo com seu *Rules of Civil Procedure*, autor ou réu estão autorizados a fazer propostas *without prejudice* (v.g., que não podem influenciar o julgamento pelo magistrado) que fixam em prol do ofertante o limite abaixo do qual se lhe isentam isentas custas e honorários. Noutras palavras, caso o resultado do processo não supere a proposta, o proponente ganha tais vantagens fiscais. Tenha-se, neste mesmo sentido, o *Offer to Settle* previsto na Rule 10.1 do *Small Claims Rules* de British Columbia.

¹⁴ BRITISH COLUMBIA. *Law and Equity Act - Notice to Mediate (Family) Regulation*.

¹⁵ BRITISH COLUMBIA. *Law and Equity Act - Notice to Mediate (Family) Regulation*.

¹⁶ REINO UNIDO. *Code of Procedural Rules*.

Em termos metodológicos, ocorre vertiginosa revolução negocial¹⁷ coletiva em um meio cada vez mais virtual e com necessidade de tratamento de “*Big Data*”¹⁸ – onde não se permite às instituições o simplório “opt-out”, em realidades impostas¹⁹. Sob tais luzes, ao se olhar para o cenário jurídico-processual, frente a demandas processuais coletivas lato sensu, não bastará ao operador do direito adotar adequado veículo de diálogo em massa.

Haverá de ir além, devendo lançar mão, de igual forma, de instrumento de análise quantitativo-qualitativa da informação complexa, sem o que estará diante da absurda alternativa de se perder tal inestimável dado ou de se quedar paralisado em assombro diante do que não consegue compreender. Colher dados em massa e extrair significado e sentido destes são tarefas que andam de mãos entrelaçadas²⁰. A resolução de conflito reclama seu reconhecimento como ciência e não só como arte²¹.

Já há muito antecipava Alvin Toffler²² o colapso dos instrumentos clássicos para construção de consenso e a implosão do sistema decisório tradicional, com sua

¹⁷ “Negociação” em sentido amplo; incluída, pois, a negociação assistida qualificada (a mediação), esposada aqui a concepção *lato sensu* de William Ury e Roger Fisher (URY, William; FISHER, Roger. *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*. 2 ed. New York: Penguin Books, 1992). Neste sentido, no ordenamento norte-americano, o *Uniform Mediation Act*, que dispõe em seu item (1): “Mediation means a process in which a mediator facilitates communication and negotiation between parties to assist them in reaching a voluntary agreement regarding their dispute”.

¹⁸ Diante da complexidade que denomina “ciclo de engajamento” na mídia social, fica clarividente a necessidade de haver um sistema próprio, adequado, predisposto e igualmente complexo para tratamento da informação, constante, flutuante e contínua, que passa por tal meio digital. E tudo sem mencionar a constante ebulição de tecnologias, tais como o *Open Data*, que sonham em mudar o modo como cidadãos e governos interagem em relação a problemas que conjuntamente se prestam a enfrentar (LYONS, Susanna Haas. *Social Media and Civic Engagement*. Vancouver, Canadá: Simon-Fraser University, 2012).

¹⁹ E não há, para o Direito e a Justiça, a opção estratégica de contrafluxo comportamental. Se uma instituição resiste à mudança, pode rapidamente colocar-se em uma rota de declínio daqueles que falharam em entender o novo modelo de seu negócio, ainda que com uma menor fatia do mercado – ainda maior do que fatia alguma (QUALMAN, Erik. *Socialnomics - How Social Media transforms the way we live and do business*. 2nd ed. New Jersey, USA: John Wiley & Sons Inc., 2013. p. 158).

²⁰ A avaliação de impacto regulatório (AIR) surge como um novo paradigma para o processo e o método de motivação e controle de escolhas com o uso de autoridade, consoante Ribeiro (RIBEIRO, Daniel Lima. *Adaptive regulatory impact assessment: Beyond the foresight-hindsight divide*. ResearchGate, set. 2019).

²¹ DANESH, Roshan. *Integrating conflict theory and practice*. New Westminster: Justice Institute of British Columbia, 2012.

²² Vale a transcrição: “Our so-called contemporary political systems are copied from models invented before the advent of the factory system - before canned food, refrigeration, gaslight, or photography, before the Bessemer furnace or the introduction of the typewriter, before the

escala inadequada, incapaz de lidar adequadamente com problemas transdisciplinares, inepto a acompanhar a velocidade crescente da realidade, inábil a lidar com altos níveis de tecnologias diversificadas, com forma obsoleta da era industrial e vácuo de liderança.

Migra-se do modelo único da audiência pública a novos meios dialógicos em massa, destacados dentre estes Consensus Building Approach, Open Space Technology, World Café, Deliberative Polling, 21st Century City Hall Meeting, além de processos circulares (como as Gacaca Courts), narrativos, constelares, transformativos e unitários, em suas formas multitudinárias²³.

Portanto, o presente estudo se encontra no “novo da concomitância”²⁴. As mudanças devem ocorrer a partir do paradigma e do contexto social vivenciados. Nesta medida, a contemporaneidade do sistema sub oculis não significa a ruptura total com paradigmas anteriores, com superação ou sucessividade, mas sim a própria transição²⁵.

Neste sentido, Mauro Cappelletti e Bryant Garth²⁶ complementam que o direito e os remédios legais devem refletir as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil, identificando, dentre essas necessidades, as de desenvolver alternativas aos métodos tradicionais, sempre que sejam demasiado caros, lentos e inacessíveis ao povo, exurgindo o dever de encontrar alternativas capazes de melhor atender as urgentes demandas de um tempo de transformações sociais em ritmo de velocidade sem precedente.

invention of the telephone, before Orville and Wilbur Wright took wing, before the automobile and the airplane shrunk distance, before radio and television began their alchemy on our minds, before Auschwitz industrialized deaths, before nerve gas and nuclear missiles, before computers, copying machines, birth control pills, transistors, and lasers. They were designed in an intellectual world that is almost unimaginable - a world that was pre-Marx, pre-Darwin, pre-Freud and pre-Einstein.” (TOFFLER, Alvin. *Future Shock - The third wave*. New York: Bantam Books, 1980. p. 411-415).

²³ Para maior detalhamento de novos métodos de resolução de conflito em massa, vide José Marinho Paulo Junior (PAULO JUNIOR, José Marinho. Métodos modernos de resolução de conflito em massa. *Revista do Ministério Público no Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 52, 2015). Sobre *Gacaca Courts*, experiência única de Rwanda, onde se deu aplicação de processo circular restaurativo a incidentes com violência, consulte-se Leslie Haskell (HASKELL, Leslie. The Legacy of Rwanda’s Community-Based Gacaca Courts. *Human Rights Watch*, 30 maio 2011).

²⁴ MARTINS, Rui Cunha. *O Ponto Cego do Direito: The brazilian lessons*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

²⁵ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DUARTE, Marcia Michelle Garcia. Interdisciplinariedade, complexidade e pós-modernidade: Premissas fundamentais para a compreensão do processo civil contemporâneo. *RJLB*, n. 4, ano 4, p. 955-999, 2018.

²⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to Justice: The worldwide movement to make rights effective a General report*. Access to Justice: A World Survey. Milan: Dott. A. Giuffrè Editore, 1978.

Modelos contemporâneos são, pois, instáveis, incompletos (porquanto em construção e reconstrução contínuas), com incongruências algo dialéticas entre novos e antigos paradigmas. Não surpreende, pois, que, no cenário atual, em seu estado da arte, alguns vejam na resolução alternativa de conflitos como alvissareiro porvir, enquanto nesta vejam nada além de que seu próprio fim²⁷.

4. RESSIGNIFICAÇÃO DE JURISDIÇÃO

A *latere* e sob tal enfoque, também é preciso compreender a ressignificação de “jurisdição” desde o conhecido embate científico entre as concepções carneltuttiana (de justa composição da lide) e chiovendiana (de concretização da vontade da lei), perpassando pela modernidade com Estado Social e as ondas reformadoras de Cappelletti²⁸, até a contemporaneidade.

Castanheira Neves²⁹, ao reconhecer que os modelos atuais de justiça e jurisdição entraram em crise^{30 31 32}, contrapunha que disto não se extraía o negativo circunstancial, tampouco o lamento da quebra anômica, mas sim e sobretudo a

²⁷ Alerta Peter Adler: “The End is Coming! Brothers and sisters, mediators and facilitators, consensus-builders and collaboration gurus: let us gather down by the river. We have much to discuss, not the least of which is that the end of mediation is upon us. In the words of William Butler Yeats, ‘Things fall apart; the centre cannot hold.’ (ADLER, Peter. The end of mediation: An unhurried ramble on why the field will fail and mediators will thrive over the next two decades!. *Mediate*, April 2009).

²⁸ CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, ideologias e sociedade*. Tradução Elício de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

²⁹ NEVES, Castanheira. Entre o legislador, a sociedade e o juiz ou entre sistema, função e problema: os modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do Direito. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. LXXIV, p. 2, 1998.

³⁰ A noção de crise para Edgar Morin, “acontece numa teoria científica ou no meio científico, a partir do momento em que a teoria em vez de integrar os dados, não pode mais fazê-lo e quando as anomalias se multiplicam tanto que, decididamente, questionam a teoria.” (MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 7). Neste sentido, o sistema jurídico atual estaria em crise (estrutural, funcional e institucional), com questionamento incessante de suas anomalias.

³¹ Conquanto reconhecendo como imprescindível o Poder Judiciário, aduzem Spengler et al que a crise deste Poder pode ser identificada como de identidade e de eficiência, com embaçamento do papel judicial como mediador central de conflitos, inapto a lidar com a complexidade conflitiva atual, em termos de tempo e espaço. (SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. O acesso à justiça como “direito humano básico” e a crise da jurisdição no Brasil. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 15, n.2, p. 66, dez. 2011).

³² Vale a voz de Greco, no sentido de que, se o Estado e a Justiça estão em crise, consequentemente também está o Processo, como instrumento de solução de conflitos e de administração estatal de interesses privados (GRECO, Leonardo. *Processo de execução*. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 3).

consumação histórico-cultural da perda contextual do sentido das referências até então regulativas. O paradigma antigo tomba por terra sem sentido, sendo necessário algo novo e ressignificado. Pinho³³ adita que atualmente não mais se admite jurisdição que não garanta, de forma contundente, acesso à justiça.

Nesta esteira, Uzelac³⁴ identifica como os principais elementos teleológicos da jurisdição contemporânea a resolução de conflitos pelo sistema de Cortes estatais e a implementação de políticas, objetivos e funções públicas. Em arremate, Costa³⁵ entrevê que pode ser classificada a jurisdição contemporânea com uma nova jurisdição compartilhada, adaptada à realidade de uma sociedade contemporânea, que busca uma jurisdição participativa, democrática e emancipatória³⁶.

A redação dada pelo Legislador ao artigo 3º da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, no sentido de que não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito, excede, de forma sutil e sem se contrapor³⁷, o disposto pelo inciso XXXV do artigo 5º de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Divisam-se, pois, entre si as apreciações jurisdicional e judiciária, construindo-se, nesta oportuna interface entre o direito e a ciência de resolução do conflito, o novo conceito de “jurisconstrução”.

Não se trata, por óbvio, de descartar a utilidade e a salvaguarda sistemática de o Poder Judiciário³⁸, enquanto instância subsidiária de acesso à Justiça. Não se lhe retira, pois, o valor de seu papel, antes o reafirma, com reposicionamento estratégico. Compartilhar a jurisdição em um cenário de multiplicação exponencial

³³ PINHO, op. cit., 990.

³⁴ UZELAC, Alan (Ed.). *Goals of civil justice and civil procedure in contemporary judicial systems - Part I: General Synthesis*. New York: Springer International Publishing, 2014 (IUS Gentium, v. 34, n.3).

³⁵ COSTA, Thaise Nara Graziottin. *A jurisdição compartilhada como pressuposto à mediação judicial de conflitos*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá, na linha de Pesquisa Acesso à Justiça e Efetividade do Processo. Rio de Janeiro, 2017. p. 322.

³⁶ Afirma Costa que a jurisdição da contemporaneidade é revestida de cenários plurais, polifônicos e heterogêneos, que não mais atende ao dissenso tradicional dos processos judiciais intermináveis de cunho adversarial (COSTA, op. cit., p.228).

³⁷ Não há inconstitucionalidade da norma legal, na medida em que a última não obsta o acesso ao Judiciário, mas apenas antepõe alternativa de prestação jurisdicional, permitindo - sempre - a busca daquele não mais como primeira opção, porque única, mas sim como escolha subsidiária qualificada.

³⁸ Spengler et al respondem negativamente à pergunta por eles mesmos posta sobre se o Poder Judiciário seria descartável, afirmando, contudo, que a subsistência de sua ainda utilidade dependeria de sua permeabilidade a meios alternativos de solução de conflitos, repartindo funções outrora sob seu monopólio com outros atores dotados de novos instrumentais (SPENGLER, op. cit., p. 66).

de demandas permite-lhe, ao mesmo tempo, otimizar seus recursos para ainda melhor servir.

Compartilhamento é corolário lógico do princípio participativo. Nesta direção, Cintra, Dinamarco e Grinover³⁹, ao sintetizarem o significado de “acesso à ordem jurídica justa”, elegem como um dos quatro pontos primordiais à efetividade de uma participação em diálogo. É, de algum modo, a mesma lição de Calamandrei, que atesta argutamente: “O segredo da justiça está em sua humanidade sempre maior e em uma proximidade humana sempre maior entre advogados e juízes, na luta comum contra a dor.”⁴⁰

De acordo com Gewurz⁴¹, que concebeu o conceito de *Multi-Door Court House*, a variedade de meios de processamento de conflito, ainda quando nenhum destes seja infalível, reduz o grau de falibilidade do sistema de resolução de conflito. O todo (falível) fica mais rico e menos falível por contar com cada uma de suas variadas partes.

Entreve-se, assim, o compartilhamento jurisdicional com o Poder Judiciário. De forma concomitante (em âmbito processual) ou mesmo subsidiária e, portanto, algo autônoma e momentaneamente em separado deste.

A subsidiariedade não é inusitada, não causa estranheza e não infirma a importância e a utilidade da jurisdição compartilhada com órgãos que não os integrantes do Poder Judiciário. Antes a complementa e qualifica. Mesmo no âmbito da jurisdição em seu sentido clássico, vale dizer, sob monopólio do Estado e confiada exclusivamente ao Poder Judiciário, encapsulando neste último a própria Justiça, por exemplo, só seriam admitidas ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotadas as instâncias da justiça desportiva (artigo 217, § 1º da Constituição de 1988).

Neste sentido, ressignificada “jurisdição”, Watanabe⁴² acrescenta que a problemática de acesso à justiça não pode mais ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos jurisdicionais já existentes – o que impõe revisar o incongruente modelo nacional de “justiça administrativa”⁴³.

³⁹ CINTRA, Antônio Carlos; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

⁴⁰ Apud BARILE, Paulo. (Introdução. In: CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por um advogado*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1995, p. 18.

⁴¹ GEWURZ, Ilan. *Re-designing mediation to address the nuances of power imbalance*. Michigan, US: Ross School of Business, 2012.

⁴² WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R.; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128.

⁴³ Como é cediço, a jurisdição voluntária é também denominada de graciosa ou administrativa: “graciosa” porque tal jurisdição na espécie seria como um favor do Estado, um benefício que goza o interessado; “administrativa”, porque a jurisdição, de que se trata, nada mais é do que

Ante a plurivocidade de tal expressão e eventual equivocidade com terminologias afins (“contencioso administrativo” e “jurisdição administrativa”), adotam-se aqui as definições esposadas por Perlingeiro⁴⁴: “contencioso administrativo” se relaciona com as reclamações ou impugnações de um interessado contra comportamentos de uma autoridade administrativa; “jurisdição administrativa” está a designar a prestação jurisdicional destinada à solução de um contencioso administrativo, e “justiça administrativa” se refere aos órgãos estatais responsáveis por essa atuação jurisdicional.

Perlingeiro⁴⁵ bem destaca a falta de identidade do modelo brasileiro de justiça administrativa, com descompasso evidente entre seus traços normativos norte-americanos e a cultura de direito administrativo arraigada às matrizes francesa e alemã. Se, desde 1891, com o advento da República, instalara-se sistema judicial único (para as jurisdições comum e administrativa), elevou-se com a Constituição de 1988 o devido processo legal administrativo (extrajudicial) à categoria de direito fundamental, enquanto condição prévia a decisões administrativas restritivas de direitos, mantidos, de uma forma geral, a Administração sem prerrogativas essenciais à função *quasi* jurisdicional⁴⁶ e o Judiciário com especializações esparsas⁴⁷.

No modelo norte-americano, em que a Justiça não especializada convive com instâncias administrativas decisórias com alta especialização, dotadas de devidas prerrogativas e de respeitabilidade institucional, é mesmo orgânica a deferência judicial.

Em *Chevron U.S.A. Inc. v. NRDC*, a Suprema Corte americana cunhou histórica fórmula de autorrestrição judicial para os casos de controle de interpretações por autoridades administrativas. Em uma abordagem analítica, em um primeiro passo, deve ser há disposição legislativa clara sobre o assunto; no segundo passo, em caso de ambiguidade ou lacuna, se a razoabilidade da linha interpretativa adotada pela Administração, enfatizada a natureza política de suas decisões. Adrede, é mesmo aceitável mudança de entendimento administrativo, desde que fornecida explicação adequadamente fundamentada e não ocorra durante um litígio judicial.

administração de interesses privados pelos órgãos jurisdicionais. Evidencia-se que não é desta, portanto, que se trata aqui.

⁴⁴ PERLINGEIRO, Ricardo. Desafios Contemporâneos da Justiça Administrativa na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 167-205, jan./abr. 2017.

⁴⁵ PERLINGEIRO, Ricardo. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 89-136, Jan./April 2015a.

⁴⁶ Perlingeiro adjetiva, pois, como enigmática a necessidade de intervenção judicial para execução de decisão administrativa de natureza tributária (Idem, 2015a).

⁴⁷ Ainda Perlingeiro aponta como exemplos a Justiça Federal (competente para julgar causas de interesse da União), os Juízos Estaduais de Fazenda Pública e de Dívida Ativa, e as salas especializadas em direito público do Superior Tribunal de Justiça (Idem, 2015a).

A Doutrina *Chevron* foi o teste binário posto à prova no caso *Mead* (United States v. Mead Corporation, 533 US 213,232 - 2001), quando não se esclareceu adequadamente como resolver a identificação da intenção legislativa, quando tal elemento volitivo haveria de ser extraído de uma Casa composta por 535 membros. Em casos tais, cunhou-se a deferência *Skidmore*: observa-se o entendimento das autoridades administrativas com experiência no assunto⁴⁸. Entendeu ainda a *Supreme Court* estadunidense que a deferência *Chevron* não teria aplicabilidade em casos de interpretação de leis criminais (*Gutierrez-Brizuela v. Lynch*, 834 F.3d 1142, 1149-58 – 10 Cir, 2016).

Se é compreensível que o Brasil haja, em movimento dialético, adotado em 1891 o sistema único, contrapondo-se ao poder imperial e à sensação de imunidade administrativa, é passível de crítica ter ignorado a evolução do Conselho de Estado francês no final do século XIX (*justice deleguée*). Daí porque resta ao ordenamento pátrio ou bem reconciliar-se com o modelo europeu-continental, ou bem aproximar-se da evolução do modelo norte-americano, ou, em reforma, bem criar identidade própria⁴⁹. Esta última opção é que aqui se defende.

Voltando-se os olhos ao Ministério Público, tido por muitos como um quarto Poder (moderador ou de controle)⁵⁰, ocupa posição jurídica *sui generis*, em seu papel único de *custos iuris* – que ganha contornos ainda mais peculiares no velamento fundacional.

Sintomático o poder-dever regulatório de velamento de fundações confiado às Provedorias do Ministério Público, enquanto defensor da cidadania *lato sensu*⁵¹), na

⁴⁸ BINICHESCKI, Paulo Roberto. A Doutrina Chevron: o ocaso anunciado?. *Revista CEJ*, Brasília, ano XXI, n. 73, p. 29-39, set./dez. 2017.

⁴⁹ PERLINGEIRO, Ricardo. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 89-136, Jan./Abril 2015a.

⁵⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 198.

⁵¹ A acepção ampla de cidadania vai além da seara eleitoral. Cabe ao *Parquet* não apenas sua defesa no estrito senso eleitoral, mas também em sua mais larga significação cívica, segundo Mazzilli (op. cit., p. 198). O velamento fundacional, de natureza eminentemente regulatória, é direcionado primordialmente ao desenvolvimento e ao crescimento do setor terciário, enquanto propulsor da efetividade de direitos da pessoa humana, segundo Luiz Fabião Guasque (GUASQUE, Luiz Fabião. O Estado liberal, as fundações e associações civis instituídas por particulares e o papel do Ministério Público. *Revista do Ministério Público no Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 10, p. 132-134, 1999).

forma dos artigos 62 e seguintes do Código Civil em sua forma combinada com os artigos 764 e 765 do Código de Processo Civil (artigos 764 e 765)^{52 53}.

O Novo Código Civil dedica poucos artigos às fundações de direito privado, relegando aos Procuradores-Gerais de Justiça a relevante atribuição normativa complementar de editarem atos de instituição do sistema de velamento fundacional – o que, por certo, contribui para a pulverização algo assistemática da regulamentação, com funda disseminação de peculiaridades de regência. Inobstante, é possível, em confronto entre Resoluções emanadas de diferentes unidades parquetianas, identificar um centro de significação comum. *Exempli gratia*, a Resolução GPGJ n.º 68/1979, do Ministério Público Fluminense, uma das mais antigas em vigor e que inspirou inúmeras outras^{54 55}.

⁵² O que é reverberado difusamente na legislação, como, por exemplo, na Lei n.º 13.151/2015, na Lei n.º 8.958/1994 e na Lei n.º 12.101/2009.

⁵³ Em âmbito estadual, a Lei Complementar n.º 106/2003 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro) atribuiu ao Procurador-Geral de Justiça o múnus de disciplinar a matéria, por meio de resolução. Neste contexto, foram expedidas as Resoluções GPGJ n.º 68 de 20 de novembro de 1967 e n.º 1887 de 26 de dezembro de 2013 que estruturaram o Sistema de Velamento de Fundações. E nestas aflora a atividade executiva e regulatória do MP com a declaração de invalidade de atos fundacionais ou a nomeação de administrador provisório (ainda que por até um ano), sem necessidade de pleito judicial.

⁵⁴ A título de singela comparação, leia-se o Provimento n.º 72/2008 do Ministério Público gaúcho: “Art. 2º No desempenho de suas funções é assegurada ao Ministério Público a adoção das seguintes medidas: I - fiscalizar e inspecionar as Fundações; II - examinar, anualmente, suas contas, balanço e situação patrimonial; III - realizar auditoria e avaliar a adequação da atividade da instituição a seus fins; IV – participar das reuniões dos órgãos administrativos das Fundações, com a faculdade de discussão das matérias em pauta, nas mesmas condições asseguradas aos membros daqueles órgãos; V - promover a remoção dos administradores das Fundações, nos casos de gestão irregular ou ruínosa, bem como da indicação de quem os substitua; VI - promover a declaração de nulidade, ineficácia e anulação de atos praticados pelos administradores das Fundações com inobservância da legislação, dos atos constitutivos e do estatuto; VII - promover a intervenção na administração da entidade; VIII - requisitar relatórios, balancetes, informações, cópias autenticadas de atas e demais documentos convenientes à fiscalização das Fundações; IX - apreciar pedidos de alienação de bens imóveis e de constituição de ônus reais sobre os mesmos; X - determinar auditoria externa quando, a seu critério, julgar necessária; XI - quaisquer outras providências administrativas e judiciais que julgar pertinentes ao exercício da sua competência.” Disponível em < <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/4022/>>. Consultado em 05 abr 2021.

⁵⁵ “Art. 38 - No exercício de sua atribuição de velar pelas Fundações é assegurada ao Sistema de Provedoria de Fundações a adoção, dentre outras, das seguintes medidas: I) exame das contas prestadas, anualmente, pelos Administradores das Fundações, compreendendo os balanços e demais elementos contábeis, relatórios dos administradores, manifestação dos órgãos internos de controle e dos auditores externos, assim como outros instrumentos pertinentes, aprovando, ou

Com destaque para a atuação ministerial desde a instituição até a extinção da pessoa jurídica de direito privado, esta faz-se presente em todos os atos significativos da vida fundacional, com amplos poderes de intervenção gerencial, tal como a declaração de invalidade ou ineficácia dos atos praticados pelos administradores.

As fundações, como, de resto, outras instituições que, embora privadas, perseguem fins de interesse público, têm estado sempre sujeitas à ação fiscalizadora e tutelar do Estado, atribuição essa propriamente denominada “provedoria”. Sérgio de Andréa Ferreira assim vaticina: “O provedor é o que provê, porque prevê; o é o que dispõe, o que regula, o que ordena, o que providencia, o que verifica, examina, fiscaliza, inspeciona, corrigindo o que não está conforme às normas pertinentes”⁵⁶.

não, as mencionadas contas e determinando as medidas adequadas; II) exigência de prestação de contas por parte das Administrações fundacionais omissas; III) recebimento ou requisição de relatórios, orçamentos, planos de custeio, elementos contábeis, informações, cópias autenticadas de atas, de atos gerais, regulamentares e especiais dos administradores das entidades, e demais documentos que interessem à fiscalização das fundações; IV) fiscalização do funcionamento das Administrações das fundações, para controle da adequação da atividade da instituição a seus fins, e da legalidade e pertinência dos atos de seus administradores, levando em conta as disposições legais, regulamentares e estatutárias; V) promoção de realização de auditorias, estudos atuariais e técnicos e perícias, correndo as despesas por conta da entidade fiscalizada, cabendo à Supervisão da Provedoria de Fundações a designação de técnicos para tal fim e o arbitramento dos respectivos honorários; VI) comparecimento, sempre que for julgado necessário, de Membro do Ministério Público, às dependências administrativas e aos estabelecimentos das fundações, e às reuniões dos respectivos órgãos, com a faculdade de discussão das matérias, nas mesmas condições asseguradas aos membros daqueles órgãos; VII) promoção da remoção definitiva de administradores das fundações, nos casos de gestão irregular ou ruínoza, e nomeação de quem os substitua; VIII) declaração de invalidade ou ineficácia dos atos praticados pelos administradores das fundações, e promoção das medidas judiciais e extrajudiciais pertinentes; IX) tomada, inclusive nas hipóteses previstas nos incisos VII e VIII, das medidas cautelares administrativas visando à preservação do patrimônio fundacional e da consecução de seus fins; X) apreciação prévia de pedidos de alienação de bens, de operações financeiras e de todos aqueles atos que exorbitem da administração ordinária, tais como os de oneração de bens e transação e os previstos no art. 43, § 3º; XI) requisição, dos órgãos públicos, de diligências, providências, certidões e esclarecimentos pertinentes à sua competência, bem assim acompanhamento das diligências que forem requeridas; XII) determinação da intimação dos integrantes dos órgãos de administração das fundações, para comparecerem à sede dos órgãos do Sistema; XIII) quaisquer outras medidas administrativas e judiciais julgadas pertinentes ao exercício de sua competência Disponível em <<http://www.mprj.mp.br/documents/20184/418567/res68.pdf>>. Consultado em 05 abr 2021.

⁵⁶ FERREIRA, Sérgio de Andréa. A intervenção do Ministério Público nas fundações. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 127, p. 615-622, jan./mar. 1977.

Marques Neto⁵⁷ sustenta a ampliação do conceito de “regulação estatal”, amplo e compreensivo das diversas modalidades de intervenção estatal em face (no e sobre) do domínio econômico. Se a regulação estatal antes se manifestava ou pela atividade normativa (regulamentação de uma série de atividades econômicas) ou pela intervenção direta no domínio econômico (com a assunção pelo Estado, diretamente ou por ente seu, da exploração de atividade econômica, em regime público ou não, sem ou – preferencialmente – com a assunção monopolística), atualmente, fruto da reestruturação do papel do Estado nas suas relações com a sociedade, há um novo padrão de atuação regulatória onde se dão a articulação de interesses e ao estabelecimento de pautas regulatórias negociadas com os diversos interesses envolvidos numa atividade (operadores, usuários efetivos e usuários potenciais) - a regulação reflexiva, na qual o Estado deixa de ser um adjudicador de direitos e passa a ser um mediador de interesses, sem perder a função de tutor das hipossuficiências sociais. Mais que um mero garantidor de pré-condições normativas e menos que um produtor de utilidades públicas, o Estado hodierno assume um papel de “mediador ativo” de interesses.

Alencar⁵⁸ aduz que a atividade de regulação impõe conferir ao regulador independência, autonomia, especialidade e capacitação técnica – do que é provido o Ministério Público e o legitimam como órgão apropriado para exercer essa função regulatória. Ademais, a autorregulação do *Parquet* e seu amplo arsenal de possibilidades de interferência em seu foco de atuação permitem chamá-lo agora de órgão público regulador, como uma agência *sui generis*.

O *Parquet* é dotado de prerrogativas superiores aos de membros de agências reguladoras e com o múnus constitucional de eventualmente mesmo questionar atos destes – em verdadeiro papel de meta-agência, isto é, **agência de agências**.

Admitir a função regulatória reflexiva ao Ministério Público não lhe exime de desafios. Deferência judicial tampouco deve ser uma cortesia interinstitucional, mas sim consequência natural de atuação especializada⁵⁹.

⁵⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulamentação dos serviços públicos. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, n.1, 2005.

⁵⁸ ALENCAR, Paulo Wunder de. Autorregulação do Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.58, p. 179-194, out./dez. 2015.

⁵⁹ Ainda que tangencialmente, releva pontuar que falece lastro empírico à atuação ministerial, o que se irradia, por certo, à sua atividade negocial coletiva. A empíria é salutar e impositiva, como bem afirmam Bárbara Lupetti Baptista e Klever Paulo Leal Filpo (BAPTISTA, Bárbara Lupetti; FILPO, Klever Paulo Leal. Solução consensual de conflitos no código de processo civil brasileiro: Entre as esperanças do legislador e as possibilidades da empiria. *Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, Niterói, v. 19, n. 3, p. 90-101, 2017). Ao menos até a presente data, não há dados estatísticos institucionais seguros sobre elementos negociais objetivamente aquilatados – lacuna esta que há, pois, de ser colmatada. Cobra-se haja a incorporação das rotinas de trabalho de um modelo de agência, com colheita de dados técnicos, análise sólida de dados e uso de jurimetria (MORAES, Alexandre Rocha Almeida de; DEMERCIAN, Pedro Henrique. Um novo modelo de

Em confluência de todo o explanado acerca da trajetória constitucional do Ministério Público, da ampliação de resolução extrajudicial de conflitos com profundas inovações em engajamento público, da ressignificação de jurisdição (agora tida como compartilhada) e da necessidade de reforma da justiça administrativa, entreve-se como positiva a resposta à hipótese apresentada.

O Ministério Público brasileiro, como visto acima, é dotado de prerrogativas tidas como essenciais ao exercício da jurisdição⁶⁰, bastante lembrar que simétricas à da própria magistratura. Em verdade, o sistema de remoções e promoções, em que o merecimento é usualmente interpretado em sentido negativo, isto é, como ausência de demérito, é qualitativamente superior ao adotado no próprio Poder Judiciário, na medida em que preferências pessoais ou políticas não representam ganho de ascensão ou mobilidade na carreira.

Em releitura do texto constitucional, bem se compreende que, ao passo que a advocacia é indispensável à administração da justiça (art. 133), o Ministério Público é essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127) – donde deflui diferença angular de papéis desempenhados por cada qual. Neste sentido, enquanto a advocacia de mostra imprescindível à justiça, o *Parquet* faz parte inerente da jurisdição (o vocábulo “essência” remete a elemento, qualidade ou aspecto mais significativo de algo ou alguém).

Adrede, em detrimento de jurisdição compartilhada extrajudicial, poder-se-ia arguir que, em se tratando de dever humano de o Estado prestar jurisdição, reconhecido em tratados internacionais⁶¹, este não poderia ser entregue a terceiros que não o Estado-juiz. A um, o dever humano de o Estado prestar jurisdição não significa que a via judicial deva ser a única. Ao Estado seria lícito, à luz da convencionalidade, garantir que haja prestação jurisdicional, ainda que por outra via estatal. A dois, tal dever não é violado se o Estado, em garantia dos direitos humanos que aquele pretende resguardar, amplia seu exercício por meios alternativos que, de todo modo, não excluam a apreciação pelo Poder Judiciário. A três e enfim, a estatalidade do Ministério Público atende substancialmente o dever humano de o Estado prestar jurisdição, na medida em que o *Parquet* integra o aparato estatal.

atuação criminal para o Ministério Público brasileiro: Agências e laboratório de jurimetria. *Revista Jurídica ESMP-SP*, São Paulo, v.11, p. 14-40, 2017).

⁶⁰ Neste sentido, os artigos 6 a 12 do Código Modelo Euro-Americano de Jurisdição Administrativa (PERLINGEIRO, Ricardo; SOMMERMANN, Karl-Peter (Org.). *Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction: English, French, German, Italian, Portuguese and Spanish Versions*. Niterói: Editora da UFF, 2014. p. 90-100).

⁶¹ Vide Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 8º), Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (artigo XVIII) e Convenção Europeia dos Direitos do Homem (artigo 6º).

Warat⁶² sugere que, na época contemporânea, direitos humanos estão atrelados à efetividade da jurisdição, sendo cogente sua abertura para ecocidadania e, por conseguinte, para a ecojurisdição - jurisdição do consenso e não do dissenso, afastando a competição desmedida dos tribunais e aproximando os indivíduos de pontos de vista que conduzam ao reaprendizado do mundo, de forma emancipatória.

Se o *Parquet* é dotado de prerrogativas (e de estatalidade) essenciais ao exercício de jurisdição, não lhe compete, de fato, prolatar sentenças – o que, nada obstante, não permite o sofisma de, por conta disto, afastar seu papel jurisdicional. Antes, como em seguida explanado, o torna ainda mais contundente.

Cerrados os olhos à fenomenologia da prolação de sentenças em processos nos quais a intervenção do Ministério Público se faz obrigatória ante a presença de interesse público relevante, observa-se claramente sua participação na elaboração ativa da decisão final: cabe ao agente ministerial, finda a instrução, ofertar parecer final de mérito ao juízo, que, com lastro neste, elaborará a sentença. Atos conjuntos, teleologicamente concatenados, para o exercício da jurisdição – que, ao contrário da do subscritor da sentença, não se exaure com sua prolação, subsistindo-lhe a função de interpor apelação, ainda em compartilhamento ativo da jurisdição, na medida em que o mesmo MP, uno e indivisível por força constitucional), também participará da elaboração complexa do acórdão, com novo parecer recursal em segundo grau. Singular função jurisdicional que se elevará ainda mais, por meio de recursos extravagantes, até bater às portas das maiores cortes do país.

Capitant⁶²⁶³ ressalta mesmo que, no modelo francês, o fato de o “comissário do governo” (equivalente ao nosso órgão ministerial e igualmente dotado de prerrogativas de independência) não participar da votação colegiada acerca da decisão final não significa, de modo algum, que não participe da função jurisdicional: antes, é compreendida como garantia de independência da própria jurisdição, onde, após publicamente expor seu entendimento, na forma do artigo 17 do Código de Justiça Administrativa, de 04 de março de 2000, delibera reservadamente o colegiado sem posterior exposição de divergências internas, conforme tradição jurisdicional francesa. Daí sugestões de que “comissário do governo” seja renomeado “comissário da lei” ou “contrarrelator”, este último indicando o exercício da jurisdição.

Divisando, aliás, o papel do comissário de governo daquele desempenhado por especialistas auxiliares do juízo, a Corte de Justiça das Comunidades Europeias, em 04 de fevereiro de 2000, *Emesa Sugar*, C-17-98, considerou expressamente que:

⁶² WARAT, Luis Alberto. *Eco-Cidadania e Direito: alguns aspectos da modernidade, sua decadência e transformação. Sequências*, Florianópolis, n. 28, p. 96-110, jul. 1994.

⁶³ CAPITANT, David. O Ministério Público diante das jurisdições administrativas na França. *Revista CEJ*, Brasília, n. 34, p. 56-61, jul./set. 2006.

15. O advogado-geral participa, assim, publicamente e pessoalmente, do processo de elaboração da decisão da Corte e, dessa forma, do cumprimento da função jurisdicionalmente confiada a esta. As conclusões são, aliás, publicadas coma decisão da Corte

Aliás, sequer se pode ter como inusitado o compartilhamento de jurisdição, bastando voltar os olhos ao instituto do reexame necessário, na forma do artigo 496 do Novo Código de Processo Civil, quando sentenças de juízos de primeiro grau sujeitas ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo juízo *ad quem*, tal como se fosse aquele um ato complexo e preparatório deste.

Na mesma direção aponta o voto vencido⁶⁴ prolatado por magistrado integrante de órgão colegiado, não se lhe podendo subtrair sua qualidade jurisdicional (na mesma medida, aliás, de uma sentença reformada). Ou a sentença alvo de suspensão pela Presidência do Tribunal respectivo, na forma do artigo 4º da Lei Federal n.º 8.437, de 30 de junho de 1992, à qual tampouco se nega tal epíteto.

Noutro bordo, é de todo equivocada a conclusão de que, por não prolatar sentenças ou acórdãos, não teria o *Parquet* poder decisório algum. No campo negocial, bem ao contrário, é amplíssimo o espectro em que recai nos ombros do agente ministerial o poder-dever de decidir, a começar pela significativa admissão ou não da própria alternativa consensual, não se tratando de direito subjetivo do investigado sequer a oferta de acordo algum⁶⁵. Bem mais, das inúmeras alternativas juridicamente admissíveis ao cumprimento de uma determinada obrigação, a eleição da opção constante do ajuste pressupõe decisão compartilhada entre os ajustantes por esta.

Adrede, não se sustenta que a decisão administrativa conciliatória pelo Ministério Público seja revestida de coisa julgada material, tendo-a mesmo como desimportante para se reconhecer naquela a natureza jurisdicional.

⁶⁴ Diverge-se, pois, do entendimento clássico de que tal ato seja meramente preparatório à prestação jurisdicional pelos votos vencedores, na medida em que, como aqui exposto, a jurisdição é colaborativamente construída.

⁶⁵ Interessante precedente da seara penal – mas útil ao presente estudo - pode ser extraído do Habeas Corpus nº 2064200-84.2020.8.26.0000 junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo, quando foi asseverado pelo Relator Xisto Rangel, em seu voto condutor, que “ [...] deve-se partir da premissa de que o acordo de não persecução penal deve ser resultante da convergência de vontades (acusado e MP), não podendo se afirmar, indubitavelmente, que se trata de um direito subjetivo do acusado, até porque, se assim o fosse, haveria a possibilidade do juízo competente determinar a sua realização de ofício, o que retiraria a sua característica mais essencial, que é o consenso entre os sujeitos envolvidos.”

De um lado, tal qualificação só ganha sentido em âmbito processual – o que não é aqui, em regra⁶⁶, o caso, em se tratando de negócios jurídicos extraprocessuais.

Ademais, o §3º do artigo 32 da Lei Nacional de Mediação não retira do acordo existência ou validade, mas apenas sua eficácia. E uma vez mais, agora sob o viés de se negar o epíteto de jurisdicional à títulos decisórios sem eficácia imediata, voltem-se os olhos ao instituto do reexame necessário, na forma do artigo 496 do Novo Código de Processo Civil, quando sentenças de juízos de primeiro grau sujeitas ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal.

Lado outro, mesmo quando em ambiente judicializado, a atuação jurisdicional do *Parquet*, como dito, não envolve o singelo ato de assinatura de uma sentença ou de um acórdão. Antes, a antecede e a suplanta, atuando como *custos iuris* para sua elaboração de forma justa, elevando-se, em forma una e indivisível, até a derradeira decisão pela Suprema Corte do país. Ao compartilhar a jurisdição, seu papel se dá de forma complexa e conjunta com o(s) magistrado(s) ao lado de que atua, na mesma medida em que o voto vencido em decisão colegiada aprimora a entrega jurisdicional.

Não há, com isto, atuação endoprocessual pleonástica ou sobreposta entre magistratura e Ministério Público. Não se trata de fiscalizar o magistrado na aplicação correta da lei, o que só se justificaria em um ambiente de desconfiança aguda do Judiciário pelo Poder Legislativo. Ao revés, o produto final assinado pelo juiz, a sentença, começa a ser moldado com o parecer final ministerial, em jurisdição compartilhada, aprimorando qualitativamente a entrega jurisdicional. E assim também se dá nas instâncias seguintes.

Por tudo isto perde aqui relevância a discussão sobre se a coisa julgada a coisa julgada material ou formal é apenas efeito da sentença ou uma qualidade do ato jurisdicional.

A jurisdição administrativa compartilhada pelo *Parquet* não exclui a apreciação pelo Poder Judiciário, que, todavia, lhe deve ser deferente. Nesse sentido, a interpretação da instituição que possui mais *expertise* sobre o tema é qualitativamente superior a outras e deve encontrar deferência por essas⁶⁷.

⁶⁶ Muito embora o termo de ajustamento de conduta possua eficácia executiva de título extrajudicial, ressalvam-se as hipóteses em que a prévia homologação judicial do acordo é legalmente imposta (como em casos de improbidade administrativa) ou consensualmente pactuada (por cláusula de suspensão de eficácia do acordo até trânsito em julgado de decisão judicial homologatória), a par da hipótese de, por força de lei local, ser cogente a prévia ratificação do ajuste pelo Conselho Superior.

⁶⁷ VERMEULE, Adrian. *Judging under Uncertainty: An institutional theory of legal interpretation*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

Argueles e Leal⁶⁸ aduzem que as capacidades institucionais se referem às habilidades e limitações de cada instituição para o exercício de suas funções em um cenário específico. À luz dos limites e capacidades do Poder Judiciário em si e em comparação com outras instituições em dinâmicas relacionadas ao exercício de suas funções, a decisão é construída.

Na seara negocial, a especialização da atividade negocial parquetiana decorre de sua rotineira e complexa função de controle na seara da tutela coletiva. Acordos cunhados pelo MP, submetidos à homologação judicial ou impugnados junto ao Poder Judiciário, merecem sim deferência judicial, em consonância com os parâmetros da Doutrina *Chevron*: em um primeiro passo, deve ser há disposição legislativa clara sobre o assunto, isto é, se o objeto do acordo é ou não negociável, sendo de lembrar aqui que podem coexistir direitos indisponíveis com direitos transacionáveis; no segundo passo, em caso de ambiguidade ou lacuna, se é razoável a linha interpretativa adotada pelo Ministério Público, enfatizada a natureza política^{69 70} de suas decisões.

Quando não identificada claramente a intenção legislativa, em deferência *Skidmore*, observa-se o entendimento ministerial escudada na experiência institucional consolidada no assunto, sob risco de, ao revés, substituir-se o juiz por perito despido de garantias adequadas⁷¹. Com efeito, adverte Perlingeiro⁷², a função do juiz não deve ser relegada à homologação de laudos cujo conteúdo técnico lhe seja inacessível a um controle efetivo, tornando-se refém de peritos e a estes, mesmo sem prerrogativa alguma, delegando, na prática, a jurisdição.

Neste passo, a coisa negociada pelo Ministério Público, enquanto agência reguladora reflexiva, merece deferência judicial, restrita sua revisão à verificação de juridicidade do ajuste e de voluntariedade, insujeitos, entretanto, seus termos negociados a reexame.

⁶⁸ ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 40, jan./jun. 2011.

⁶⁹ Não por outra seus membros são, sem estranheza, agentes políticos, segundo Mazzilli (MAZZILLI, op. cit., p. 92).

⁷⁰ O MP não é uma instituição apolítica. Ao revés, por meio de planejamento estratégico, constrói e adota na contemporaneidade, de forma vigorosa, políticas de segurança pública, de criminologia, de universalização da saúde, de combate à corrupção, dentre outros, elegendo em que áreas irá focar. *Exempli gratia*, consulte-se o plano do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para o biênio 2020-2021 (MINISTÉRIO PÚBLICO/RJ. *Gestão digital MPRJ 2020-2021 - Planejamento estratégico*, Rio de Janeiro, [20--].).

⁷¹ GRECO, Leonardo. *Instituições de processo civil*. v. 2. Rio de Janeiro: Forense Jurídica, 2010.

⁷² PERLINGEIRO, Ricardo. Demandas judiciais sobre internação hospitalar e medicamentos e escassez de recursos públicos: A justiça faz bem à saúde?. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 17, p. 115- 132, 2015b.

5. CONCLUSÕES

Ao fio de todo o exposto, face à hipótese problematizada, conclui-se que se confiou sim ao Ministério Público brasileiro, com seu atual perfil constitucional e como negociador coletivo, podendo ser qualificado como (meta)agência reguladora reflexiva, a si relegada função jurisdicional ressignificada, desempenhada de forma compartilhada (e mesmo em apartado) e em caráter subsidiário à do Poder Judiciário, com atos seus, conquanto não revestidos do manto da coisa julgada, susceptíveis de revisão judicial deferente.

REFERÊNCIAS

ADLER, Peter. The end of mediation: An unhurried ramble on why the field will fail and mediators will thrive over the next two decades! *Mediate*, abril 2009. Disponível em: <<http://www.mediate.com/articles/adlerTheEnd.cfm>>. Consultado em: 14 abr 2020.

ALENCAR, Paulo Wunder de. Autorregulação do Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.58, p. 179-194, out./dez. 2015.

ALMEIDA, Luiz Cláudio Moura de. Disponibilidade de interesses no inquérito civil. *Revista CEJ*, Brasília, ano XXIII, n. 78, p. 86-94, jul./dez. 2019.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 38, p. 6-50, jan./jun. 2011.

BAPTISTA, Bárbara Lupetti; FILPO, Klever Paulo Leal. Solução consensual de conflitos no código de processo civil brasileiro: Entre as esperanças do legislador e as possibilidades da empiria. *Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, Niterói, v. 19, n. 3, p. 90-103, 2017.

BARILE, Paulo. Introdução. In: CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por um advogado*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BINICHESCKI, Paulo Roberto. A Doutrina Chevron: o ocaso anunciado. *Revista CEJ*, Brasília, ano XXI, n. 73, p. 29-39, set/dez 2017.

BRITISH COLUMBIA. Law and Equity Act - Notice to Mediate (Family) Regulation [RSBC 1996] CHAPTER 253. Disponível em: <<http://www.bclaws.ca>>. Consulta em: 30 abr 2013.

_____. Small Claims Rules (2012). Disponível em: <<http://www.bclaws.ca>>.
Consulta em: 30 abr 2013.

CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por um advogado*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

CANADA. Investment Canada Act. Disponível em:
<<http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk00064.html#MediationGuideline>>.
Consulta em 15 abr 2020.

CAPITANT, David. O Ministério Público diante das jurisdições administrativas na França.

Revista CEJ, Brasília, n. 34, p. 56-61, jul/set 2006.

CAPPELLETTI, Mauro. *Processo, ideologias e sociedade*. Tradução Elício de Cresci Sobrinho. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

_____; GARTH, Bryant. *Access to Justice: The worldwide movement to make rights effective*

- a General report. *Access to Justice: A World Survey*. Milan: Dott. A. Giuffrè Editore, 1978.

133

CINTRA, Antônio Carlos; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini.

Teoria geral do processo. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

COSTA, Thaise Nara Graziottin. *A jurisdição compartilhada como pressuposto à mediação judicial de conflitos*. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá, na linha de Pesquisa Acesso à Justiça e Efetividade do Processo. Rio de Janeiro, 2017.

DANESH, Roshan. *Integrating conflict theory and practice*. New Westminster: Justice Institute of British Columbia, 2012.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. A intervenção do Ministério Público nas fundações. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 127, p. 615-622, jan./mar. 1977. Disponível em: <file:///C:/Users/Membro/Downloads/42195-86659-1-PB%20(2).pdf>. Consulta em: 17 maio 2020.



GEWURZ, Ilan. *Re-designing mediation to address the nuances of power imbalance*. Michigan, US: Ross School of Business, 2012.

GRECO, Leonardo. *Processo de execução*. v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. *Instituições de processo civil*. v. 2. Rio de Janeiro: Forense Jurídica, 2010.

GUASQUE, Luiz Fabião. O Estado liberal, as fundações e associações civis instituídas por particulares e o papel do Ministério Público. *Revista do Ministério Público no Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 10, p. 132-134, 1999.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: Teoria e prática*. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2006.

HASKELL, Leslie. The Legacy of Rwanda's Community-Based Gacaca Courts. *Human Rights Watch*, 30 maio 2011. Disponível em: <<https://www.hrw.org/report/2011/05/31/justice-compromised/legacy-rwandas-community-based-gacaca-courts>>. Acesso em: 22 abr 2020.

LYONS, Susanna Haas. *Social Media and Civic Engagement*. Vancouver, Canadá: Simon- Fraser University, 2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulamentação dos serviços públicos.

Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, n.1, 2005.

MARTINS, Rui Cunha. *O ponto cego do Direito: The brazilian lessons*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO/RJ. *Gestão digital MPRJ 2020-2021 - Planejamento estratégico*, Rio de Janeiro, [20--]. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/web/guest/gestao-digital/planejamento-estrategico>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de; DEMERCIAN, Pedro Henrique. Um novo modelo de atuação criminal para o Ministério Público brasileiro: Agências e laboratório de jurimetria. *Revista Jurídica ESMP-SP*, São Paulo, v.11, p. 14-40, jan./jun.2017.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. São Paulo: Cortez, 2000.



NEVES, Castanheira. Entre o legislador, a sociedade e o juiz ou entre sistema, função e problema: os modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do Direito. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Coimbra, v. LXXIV, p.1-44, 1998.

PAULO JUNIOR, José Marinho. Métodos modernos de resolução de conflito em massa.

Revista do Ministério Público no Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 52, 2015.

PERLINGEIRO, Ricardo; SOMMERMANN, Karl-Peter (Org.). *Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction: English, French, German, Italian, Portuguese and Spanish Versions*. Niterói: Editora da UFF, 2014.

PERLINGEIRO, Ricardo. Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 89-136, Jan./April 2015a.

_____. Demandas judiciais sobre internação hospitalar e medicamentos e escassez de recursos públicos: A justiça faz bem à saúde?. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*, v. 17, p. 115-132, 2015b.

_____. Desafios Contemporâneos da Justiça Administrativa na América Latina. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 167-205, jan./abr. 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DUARTE, Marcia Michelle Garcia.

Interdisciplinariedade, complexidade e pós-modernidade: Premissas fundamentais para a compreensão do processo civil contemporâneo. *RJLB*, n.4, ano 4, p. 955-999, 2018.

QUALMAN, Erik. *Socialnomics - How Social Media transforms the way we live and do business*. 2nd ed. New Jersey, USA: John Wiley & Sons Inc., 2013.

REINO UNIDO. Code of Procedural Rules (1998). Disponível em: <<http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part01>>. Consulta em: 30 abr 2013.

RIBEIRO, Daniel Lima. *Adaptive regulatory impact assessment: Beyond the foresight-*

hindsight divide. *ResearchGate*, set. 2019. Disponível

em: <<https://www.researchgate.net/project/Adaptive-Regulatory-Impact-Assessment-Beyond-the-Foresight-Hindsight-Divide>>. Consulta em: 13 maio 2020.

_____. Liderança e estratégia de inovação para o Ministério Público de uma Nova Era: Desafios e caminhos possíveis. *ResearchGate*, out. 2018. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/341159869>>. Consulta em: 13 maio 2020.

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos; ALVAREZ, Pedro de Moraes Perri. Arbitragem e a Fazenda Pública. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, v. XIV, 2014.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. O acesso à justiça como “direito humano básico” e a crise da jurisdição no Brasil. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 15, n.2, p. 53-74, dez. 2011.

STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SUSSKIND, Lawrence E.; CRUIKSHANK, Jeffrey L. *Breaking Robert's Rules: The new way to run your meetings, build consensus, and get results*. New York: Oxford University Press, 2006.

TOFFLER, Alvin. *Future Shock - The third wave*. New York: Bantam Books, 1980.

URY, William; FISHER, Roger. *Getting to yes: negotiating agreement without giving in*. 2 ed. New York: Penguin Books, 1992.

UZELAC, Alan (Ed.). *Goals of civil justice and civil procedure in contemporary judicial systems - Part I: General Synthesis*. New York: Springer International Publishing, 2014. (IUS Gentium, v. 34, n.3).

VERMEULE, Adrian. *Judging under uncertainty: An institutional theory of legal interpretation*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.

WARAT, Luis Alberto. Eco-cidadania e direito: alguns aspectos da modernidade, sua decadência e transformação. *Sequências*, Florianópolis, n. 28, p. 96-110, jul. 1994.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R.; WATANABE, Kazuo (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.

