

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**DANIEL RICHARD DE SOUZA**

**LEGITIMIDADE DO PARQUET NA DEFESA DOS INTERESSES COLETIVOS E  
INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS, NOTADAMENTE OS DISPONÍVEIS, A LUZ DO CDC E  
DA CF 88**

**BRASÍLIA  
2019**

**DANIEL RICHARD DE SOUZA**

**LEGITIMIDADE DO PARQUET NA DEFESA DOS INTERESSES COLETIVOS E  
INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS, NOTADAMENTE OS DISPONÍVEIS, A LUZ DO CDC E  
DA CF 88**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Professora Betina Günther Silva

**BRASÍLIA**

**2019**

**DANIEL RICHARD DE SOUZA**

**LEGITIMIDADE DO PARQUET NA DEFESA DOS INTERESSES COLETIVOS E  
INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS, NOTADAMENTE OS DISPONÍVEIS, A LUZ DO CDC E  
DA CF 88**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Professora Betina Günther Silva

**BANCA AVALIADORA**

## RESUMO

O presente estudo objetiva analisar a legitimidade do Ministério Público para defender os interesses individuais homogêneos disponíveis. Para tanto, empregando como metodologia a revisão de literatura em doutrinas, legislações e jurisprudências pertinentes ao tema em análise, inicialmente foram examinadas algumas das várias acepções do termo interesse, analisando-se pormenorizadamente as características e as peculiaridades de cada uma das três espécies de interesses, quais sejam: difusos, coletivos e individuais homogêneos. Também, foram examinadas as prerrogativas e garantias conferidas ao MP pela Constituição Federal, atendo-se, especificamente, à análise do artigo 127 e 129, incisos III e IX da Lei Maior. E, com base na doutrina e jurisprudência pertinente ao tema, foi analisada a legitimidade do MP na defesa de interesses individuais homogêneos disponíveis, apresentando as diferentes correntes acerca do tema e o principal argumento utilizado por aqueles que sustentam que o MP não possui legitimidade para defender esses direitos, qual seja: a não menção a interesses individuais homogêneos pelo art. 129, III da Constituição Federal. Concluiu-se ao final do estudo que o Ministério Público possui legitimidade para ingressar com ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos porque estes, conquanto sejam ontologicamente divisíveis e por vezes disponíveis, coletivamente considerados são dotados de relevância social, ou, em outras palavras, concernem ao interesse social, na medida em que a tutela deles contribui para o progresso material e moral da sociedade.

Palavras-chave: Ministério Público. Direitos coletivos disponíveis. Legitimidade.

## **ABSTRACT**

The present study aims to analyze the legitimacy of the Public Prosecution Service to defend the homogeneous individual interests available. To do so, the methodology used was that of a compilation of the literature, review of current doctrines, legislation and jurisprudence pertinent to the topic under analysis. Some of the various meanings of the term interest were initially examined, analyzing in detail the characteristics and peculiarities of each of the three species of interests, which are: diffuse, collective and individual homogeneous. Also, the prerogatives and guarantees bestowed upon the PM by the Federal Constitution were examined, specifically considering the analysis of articles 127 and 129, items III and IX of the Major Law. Based on the doctrine and jurisprudence pertinent to the topic, the PM's legitimacy in the defense of homogeneous individual interests was analyzed, presenting the different main theories about the theme and the main argument used by those who maintain that the PM does not have the legitimacy to defend these rights, namely: the non-mention of homogeneous individual interests by art. 129, III of the Federal Constitution. It was concluded at the end of the study that the Public Prosecutor's Office has the legitimacy to join a civil action suit in defense of homogeneous individual interests because these, while ontologically divisible and sometimes available, collectively considered are endowed with social relevance, or, in other words, concern the social interest, insofar as their tutelage contributes to the material and moral progress of society.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Rights available. Legitimacy.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CF – Constituição Federal

LACP - Lei de Ação Civil Pública

LONMP - Lei Orgânica do Ministério Público

MP - Ministério Público

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 ACEPÇÕES DO TERMO INTERESSE.....	13
1.1 QUESTÕES TERMINOLÓGICAS.....	13
1.2 ACEPÇÕES DE MAIOR RELEVÂNCIA.....	14
1.2.1 A dúplice terminologia trazida pelo CDC.....	16
1.3 ESPÉCIES DE INTERESSE.....	17
1.3.1 Interesses difusos.....	18
1.3.2 Interesses coletivos.....	19
1.3.3 Interesses individuais homogêneos.....	21
2 O MINISTÉRIO PÚBLICO.....	25
2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO DO CDC (ART. 82).....	27
2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	277
2.2.1 Instituição Permanente.....	299
2.2.2 Instituição essencial à função jurisdicional do Estado.....	300
2.2.3 Defesa da Ordem Jurídica.....	322
2.2.4 Defesa do Regime Democrático.....	333
2.2.5 Defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.....	333
2.2.6 Outras funções institucionais e garantias constitucionais.....	399
3 A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS.....	41
3.1 AS DIFERENTES CORRENTES ACERCA DO TEMA.....	42
3.2 LEGITIMIDADE PARA DEFENDER INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS.....	43
3.2.1 Da legitimidade da defesa dos direitos individuais homogêneos a partir de repercussão significativa.....	44
3.2.2 Legitimidade do Ministério Público para as ações que visam a tutela dos direitos individuais homogêneos disponíveis, vistos os reflexos em interesses sociais relevantes.....	48
3.3 ILEGITIMIDADE PARA DEFENDER INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS.....	52
3.3.1 Da não menção a interesses individuais homogêneos pelo art. 129, inc. III da Constituição Federal.....	52
3.3.2 Da não transindividualidade dos direitos individuais homogêneos.....	54

CONCLUSÃO .....	56
REFERÊNCIAS .....	59



## INTRODUÇÃO

Desde a Revolução Industrial ocorrida em meados do século XVIII, a sociedade vem passando por transformações profundas que indicam o “colapso do individualismo jurídico” e o “esvaziamento de uma concepção burguesa de direito edificada em torno da noção de direito subjetivo”<sup>1</sup>. Os sistemas jurídicos fundados na tutela ao indivíduo, isto é, nas “querelas do tipo `Tício versus Caio`”<sup>2</sup> viram-se obrigados a se adaptarem a uma sociedade muito mais complexa, marcada por intensos processos de crescimento demográfico, urbanização e industrialização e na qual as relações pessoais tendem a se dirimir.

Nessa sociedade, denominada de “massas”, “a uniformidade social prevalece sobre a universidade”, porquanto o homem, enquanto indivíduo isolado e tragado pela roda-viva dos grandes grupos, classes e categorias, passa a ser tratado em termos uniformes, seja formalmente ou materialmente<sup>3</sup>. Em virtude dessas transformações, alteram-se também valores e afloram interesses de outra ordem, referentes a todo um grupo ou coletividade, e aos quais, também, os sistemas jurídicos tiveram de se adaptar de modo a protegê-los.

Isso porque a legislação então vigente, marcada profundamente pelo liberalismo individualista, não reconhecia que muitos desses interesses pudessem ser juridicamente protegidos, razão pela qual não possuía instrumentos jurídico-processuais suficientes para garantir sua tutela.

Foi, então, diante dessa realidade, que o Brasil presenciou, na década de oitenta, um processo de importantes inovações legislativas referentes à tutela coletiva desses “novos” interesses, dentre as quais destaca-se a Lei 7.347/85<sup>4</sup>, a Constituição Federal de

---

<sup>1</sup> FARIA, José Eduardo (Org.). **A crise do Direito numa sociedade em mudança**. Brasília: editora Universidade de Brasília, 1998, p.13.

<sup>2</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.86.

<sup>3</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coordenadora). **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1984. p. 154

<sup>4</sup> Lei .347 de 24.07.1985, publicada no D.O.U. de 25.07.1985.

1988 e o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11.09.1990)<sup>5</sup>, tendo essa última legislação trazido importantes inovações em matéria de defesa coletiva.

Vê-se, por conseguinte, que o Brasil acompanhou a necessidade percebida mundialmente de se defender coletivamente os denominados interesses **difusos, coletivos e individuais homogêneos**, sendo nossa legislação, inclusive, uma das mais avançadas acerca desse tema, visto que o legislador brasileiro encontrou soluções próprias e claras para certos problemas que ainda hoje intrigam os processualistas estrangeiros<sup>6</sup>.

Mesmo assim, vários são os percalços encontrados pelos juristas ao analisarem casos concretos envolvendo demandas coletivas, principalmente quando as mesmas são promovidas pelo Ministério Público. Isso porque, sendo o *Parquet* um órgão constitucional, previsto e imposto pela Constituição Federal (CF), os juristas veem-se obrigados a interpretar a lei infraconstitucional, notadamente o CDC, à luz da Lei Maior, o que nem sempre é feito de forma uniforme, especialmente quando se está diante de conceitos abstratos como “interesse público”, “interesse social” e “indisponibilidade”, entre outros utilizados pelo legislador ao se referir ao órgão ministerial.

Sendo assim, analisa-se no presente trabalho as diversas exegeses sustentadas pela doutrina e pela jurisprudência acerca da legitimidade do MP para defender interesses coletivos *disponíveis*, como certa parcela de direitos dos consumidores. Vê-se, portanto, que a análise que se pretende realizar estará adstrita à esta categoria de direitos coletivos, como os individuais homogêneos, até porque não há quaisquer divergências acerca da legitimidade ministerial para proteger interesses difusos, dadas as próprias características desta espécie de interesses.

A restrição à seara do consumidor foi determinada uma vez que permite trazer vários exemplos que afetam o dia-a-dia dos indivíduos e que podem reunir um grande quantitativo de pessoas. Oportuno informar que, no entanto, embora o tema seja analisado à luz do CDC, será, ao final, apresentado o posicionamento pessoal do autor dessa

---

<sup>5</sup> Lei 8.078, de 11.09.1990, publicada no D.O.U. de 12.09.1990, e regulamentada pelo Decreto nº2.181, de 20.03.1997.

<sup>6</sup> GOUVEIA, Marcos Antônio Maselli de Pinheiro. A legitimidade do ministério publico para a defesa de direitos individuais homogêneos. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, RJ, n.11, 2000. p. 207

pesquisa acerca da defesa coletiva pelo *Parquet* de outros interesses disponíveis que não os de consumidores, fazendo-o, contudo, de forma bem genérica. Aliás, também de forma genérica serão as menções aos instrumentos processuais utilizados pelo Ministério Público (MP) para defender coletivamente interesses coletivos e individuais homogêneos, vez que o presente estudo se limita a uma análise de âmbito material e não processual.

Analisadas essas exegeses, a pergunta que se pretende responder ao final deste trabalho é: o Ministério Público possui legitimidade para defender os interesses individuais homogêneos disponíveis?

A fim de adquirir embasamento para responder a esse questionamento, investiga-se nos capítulos iniciais, algumas questões fundamentais relacionadas ao tema. Assim é que, no Capítulo 1, foram examinadas algumas das várias acepções do termo interesse, dentre as quais interesse (i) simples; (ii) jurídico, (iii) individual; (iv) privado; (v) público; (vi) social e (vii) geral, vez que as mesmas são frequentemente mencionadas ao longo deste estudo. Optou-se por acompanhar a linguagem utilizada pela doutrina majoritária que trata do tema em comento, adotando-se a expressão “interesse” no estudo dos interesses metaindividuais.

Nesse mesmo Capítulo, foram analisadas pormenorizadamente as características e as peculiaridades de cada uma das três espécies de interesses definidas pelo legislador ordinário no artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III do CDC, quais sejam: difusos, coletivos e individuais homogêneos.

No Capítulo 2 foram examinadas as prerrogativas e garantias conferidas ao MP pela Constituição Federal, atendo-se, especificamente, à análise do artigo 127 e 129, incisos III e IX da Lei Maior.

Por fim, no Capítulo 3, com base na doutrina e jurisprudência pertinente ao tema, foi analisada a legitimidade do MP na defesa de interesses individuais homogêneos disponíveis, apresentando as diferentes correntes acerca do tema e o principal argumento utilizado por aqueles que sustentam que o MP não possui legitimidade para defender esses direitos, qual seja: a não menção a interesses individuais homogêneos pelo art. 129, III da Constituição Federal.

Feito isso, obteve-se os instrumentos necessários para responder ao questionamento proposto nesta pesquisa.

Por fim, no que tange à metodologia adotada para a elaboração do presente estudo, optou-se pela utilização dos métodos dedutivo-aplicado e da revisão de literatura em doutrinas, legislações e jurisprudências que se debruçam sobre o tema em análise.



## 1 ACEPÇÕES DO TERMO INTERESSE

A doutrina jurídica brasileira focada na temática dos interesses metaindividuais estuda os vários sentidos da palavra interesse. Isto é salutar para se compreender a proteção de interesses jurídicos abrangentes surgidos com a sociedade de massa e com a globalização.

Através do estudo do signo “interesse”, esclarecer-se-á o cerne do presente trabalho, qual seja o conteúdo do termo “interesse social”, cuja proteção foi incumbida ao Ministério Público (doravante MP) pela Constituição Federal<sup>7</sup>.

### 1.1 QUESTÕES TERMINOLÓGICAS

Há divergências na doutrina sobre qual a melhor terminologia a ser empregada ao se abordar os interesses transindividuais: seriam esses interesse ou direito?

Aluisio Gonçalves de Castro Mendes identificou em Arruda Alvim, Thereza Alvim, Eduardo Arruda Alvim, James Martins e Humberto Quiroga Lavié o posicionamento de que as expressões não são sinônimas, pois o “interesse” antecederia a formação do direito subjetivo. O interesse, ao considerar um dano ainda por ocorrer, é protegido judicialmente através de tutela preventiva. Diversamente, o direito encontra o dano posto, existente, verificado na realidade<sup>8</sup>.

Para Marcelo Menezes Vigliar o termo direito traz uma grande carga de individualismo, o que não se observa nos interesses, os quais trazem ínsitos a ideia de coletividade<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Constituição Federal de 1988: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

<sup>8</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 209.

<sup>9</sup> VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 60.

Luiz Fernando Bellinetti entende que é melhor a utilização da expressão interesse, pois a palavra direito é francamente subjetivista e individualista, vinculada à concepção tradicional de relação jurídica, que consoante o doutrinador deve ser superada para que se possa tratar de interesses coletivos<sup>10</sup>.

Kazuo Watanabe considera inexistir diferença entre interesse e direito:

Os termos 'interesses' e 'direitos' foram utilizados como sinônimos, certo é que, a partir do momento em que passam a ser amparados pelo direito, os 'interesses' assumem o mesmo status de 'direitos', desaparecendo qualquer razão prática, e mesmo teórica, para a busca de uma diferenciação ontológica entre eles<sup>11</sup>.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) - Lei 8.078 de 11.09.1990, em seu art. 81, corrobora o posicionamento de Watanabe, pois dispõe que a defesa do consumidor em juízo ocorrerá quando se tratar de interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Conclui-se, quanto ao problema da utilização do termo “direito” ou “interesse”, que ontologicamente não existe diferença entre um e outro para fins de análise dos interesses metaindividuais.

Sendo facultativo o uso de uma ou outra palavra, e considerando-se que a filosofia da linguagem direciona as conclusões externadas neste trabalho, opta-se por adotar a expressão “interesse” no estudo dos interesses metaindividuais.

## 1.2 ACEPÇÕES DE MAIOR RELEVÂNCIA

Rodolfo de Camargo Mancuso destaca o caráter polissêmico do interesse: discorre sobre o interesse no plano ético, no plano jurídico, na acepção laica e na acepção técnica<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> BELLINETTI, Luiz Fernando. Definição de interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Org.). **Estudos de Direito Processual Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 666-671.

<sup>11</sup> WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 4. ed. São Paulo: Bookseller, 2012. p. 819.

<sup>12</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 19-26.

Para Gerhard Köbler o significado da palavra interesse, na acepção jurídica, é indeterminado. Seu conteúdo deve ser aferido com base no sentido e na finalidade da norma legal<sup>13</sup>.

Tais entendimentos concluem senão pela inviabilidade de se determinar uma única definição para a palavra interesse. Sendo assim, passa-se a discorrer sobre algumas perspectivas de análise, em especial na acepção jurídica.

Hugo Nigro Mazzilli<sup>14</sup> estuda o interesse na superação da dicotomia interesse público e interesse privado. Afirma que se distinguia interesse público, cujo titular era o Estado, de interesse privado, cujo titular era o indivíduo, da seguinte forma:

[...] o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao interesse do indivíduo (como ocorre no Direito Penal, que contrapõe o *ius puniendi* do Estado ao interesse de liberdade do indivíduo), enquanto o interesse privado contrapõe os indivíduos em seu inter-relacionamento (como nos contratos do Direito Civil)<sup>15</sup>.

A cultura jurídica atual não permite mais que se afirme categoricamente que o interesse público restringe-se ao Estado enquanto pessoa jurídica, mas igualmente abrange “os chamados interesses sociais, os interesses indisponíveis do indivíduo e da coletividade, os interesses coletivos, os interesses difusos etc.”<sup>16</sup> Assim, destaca o doutrinador que atualmente os interesses podem ser agrupados numa tricotomia: (i) interesse público primário (bem geral da população); (ii) interesse público secundário (interesse das pessoas jurídicas que integram o aparato estatal) e, por fim, (iii) interesse privado.

Luiz Fernando Bellinetti define o interesse como a “[...] relação de reciprocidade entre um indivíduo e um objeto que corresponde a uma determinada necessidade daquele.”<sup>17</sup> Tal relação pode ser analisada numa perspectiva individual ou coletiva. Na perspectiva coletiva, assevera que interesse coletivo não diz respeito ao interesse de

---

<sup>13</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 205.

<sup>14</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 40.

<sup>15</sup> *Ibidem* p. 41.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 41-42.

<sup>17</sup> BELLINETTI, Luiz Fernando. Definição de interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Org.). **Estudos de direito processual civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 666-671.



uma pessoa jurídica, nem tão pouco da somatória dos interesses de um determinado grupo de pessoas, mas em essência a síntese de interesses individuais.

Interesse coletivo para o doutrinador “significa uma utilidade indivisa (não necessariamente indivisível) que pode ser ao mesmo tempo compartilhada por todos os membros do grupo. É nesse patamar que devem ser situados os interesses coletivos em sentido amplo [...]”<sup>18</sup>.

Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, ao analisar o interesse na perspectiva de relação entre pessoa e objeto, conclui ser o interesse social aquele cujos titulares não são obrigatoriamente toda a sociedade, mas parcela significativa da coletividade, preservada a indeterminação das pessoas, pois do contrário estar-se-ia na órbita do interesse coletivo.

Referente ao objeto do interesse social, este coincide com os bens, valores e princípios que são importantes para assegurar a qualidade de vida em sociedade.

Por fim, anota que o interesse social não apresenta unanimidade de finalidades. A defesa do interesse social raramente vai ser considerada como uma defesa que se estende a toda a sociedade, pois esta não equivale a um bloco coeso e monolítico, com reivindicações homogêneas. Pelo contrário, a sociedade é bastante setorizada, cada segmento defendendo seus interesses<sup>19</sup>.

### 1.2.1 A dúplice terminologia trazida pelo CDC

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seus artigos 81, 83 e 103, parágrafo 1º, utiliza-se da dupla terminologia interesses e/ou direitos para se referir a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. O legislador parece ter desejado ser o mais abrangente possível, “no propósito, quiçá, de prevenir a formação de eventual

---

<sup>18</sup> BELLINETTI, Luiz Fernando. Definição de interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Org.). **Estudos de direito processual civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 666-671.

<sup>19</sup> FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Considerações sobre interesse social e interesse difuso. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 59-72.

jurisprudência de índole restritiva quanto a extensão e compreensão do objeto das ações codificadas”<sup>20</sup>. O que não preveniu, todavia, foi o surgimento de posições divergentes acerca da utilização dessa dúplici terminologia.

Há autores que buscam demonstrar a falha do referido dispositivo legal ao não empregar terminologia rigidamente adequada, porquanto consideram que direitos e interesses não se confundem, dentre eles Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>21</sup>, Paulo de Bessa Antunes<sup>22</sup> e Eduardo Arruda Alvim<sup>23</sup>. Por outro lado, há aqueles que buscam justificar doutrinariamente a dúplici terminologia adotada pelo CDC, alegando haver verdadeira sinonímia entre interesse e direito, tendo em vista que os interesses ganham o *status* de direito a partir do instante em que começam a ser protegidos pelo ordenamento jurídico, desaparecendo, por conseguinte, qualquer razão prática ou teórica para diferencia-los<sup>24</sup>.

### 1.3 ESPÉCIES DE INTERESSE

Como visto, os interesses, de forma geral, podem ser difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Cada uma dessas categorias será mais bem detalhada a seguir.

---

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Juarez de. **Comentários ao Código de Proteção ao Consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1991, p.67.

<sup>21</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

<sup>22</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa, **Direito Ambiental**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2017.

<sup>23</sup> ALVIM, Eduardo Arruda. Apontamentos sobre o processo das ações coletivas. In: MAZZEI, Rodrigo Dias; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). **Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

<sup>24</sup> WATANABE, Kazuo. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro: Forense: 2017, p.511 (Edição Digital).

### 1.3.1 Interesses difusos

Prevê o art. 81, parágrafo único, I, do CDC, que os interesses difusos são transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

O legislador, ao afirmar que o interesse difuso é transindividual, acabou por determinar a espécie do direito pelo seu aspecto subjetivo, qual seja, o titular dele.

Como bem lembra o professor Flávio Tartuce, “o direito transindividual, também chamado de metaindividual ou supraindividual, é aquele que não tem como titular um indivíduo”<sup>25</sup>. Segue ainda o professor Flávio, segundo o estimado Teori Albino Zavascki (2006, p. 42, APUD TARTUCE, 2014, p. 597) “é direito que não pertence à administração pública e nem a indivíduos particularmente determinados. Pertence, sim, a um grupo de pessoas, a uma classe, a uma categoria, ou à própria sociedade, considerada em seu sentido amplo”<sup>26</sup>.

Vemos, portanto, a partir das análises supracitadas, que no caso dos interesses difusos, o titular é a coletividade, representada por sujeitos indeterminados e indetermináveis.

Por exemplo, numa lesão ao meio ambiente, cada indivíduo será “credor” do poluidor, estabelecendo-se aí relações jurídicas incontáveis entre os sujeitos ativos indetermináveis e o sujeito passivo poluidor.

Na esfera processual, o pedido veiculado dá ensejo a uma sentença certa e líquida. A decisão sobre interesses difusos traz identificados todos os elementos que integram a obrigação, a saber: “o *an debeat* (existência da obrigação do devedor), o *quis debeat* (identidade do sujeito passivo da obrigação), o *quid debeat* (natureza da

<sup>25</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito do Consumidor**: direito material e processual / Flávio Tartuce, Daniel Amorim Assumpção Neves. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: método, 2014, p. 597.

<sup>26</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**, 2006 apud TARTUCE, 2014, p. 597.

prestação devida), o *cui debeat* (titular do direito) e o *quantum debeat* (qual é a prestação a que faz jus)”<sup>27</sup>.

Na tutela dos interesses difusos o pedido é direcionado à coletividade indivisível, não aos indivíduos de forma direta. Demanda que visa condenar poluidores a limpar o mar sujo de óleo, ou que pleiteia a condenação do carvoeiro a reflorestar a mata, são exemplos de ações que tutelam interesse difuso, eis que objetivam proteger o meio ambiente, cuja titularidade é atribuída a todos indistintamente.

### 1.3.2 Interesses coletivos

Assim como os interesses difusos, os coletivos são transindividuais (meta ou supraindividual), vez que seus titulares não são indivíduos. Os titulares dos interesses difusos seriam a coletividade, já os dos coletivos, uma comunidade, determinada por um grupo, classe e categoria de pessoas.

Da mesma forma, no aspecto material, o interesse coletivo *stricto sensu* pode ser analisado pelo ponto de vista do objeto, da titularidade e da ligação entre os titulares.

O bem jurídico do interesse coletivo estrito é divisível na perspectiva ontológica, porém tutelado no processo de forma indivisível. A titularidade, como já dito, é indeterminada, mas determinável (a partir de um grupo ou classe de pessoas). É originado em virtude de situação fática lesiva. Os titulares já estão vinculados entre si, ou com a parte adversária, em decorrência da relação jurídica (estrita) base preexistente à lesão<sup>28</sup>.

Cabe ressaltar que são duas as relações jurídicas-base que ligarão sujeito ativo e passivo em matéria de direito coletivo, como bem ensina o doutrinador e professor Rizzatto Nunes:

- a) aquela em que os titulares (sujeito ativo) estão ligados entre si por uma relação jurídica. Por exemplo, os pais e alunos pertencentes a Associação

---

<sup>27</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p.78.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

- de Pais e Mestres; os Associados de uma Associação de Proteção ao Consumidor; os membros de uma entidade de classe etc.;
- b) aquela em que os titulares (sujeito ativo) estão ligados com o sujeito passivo por uma relação jurídica. Por exemplo, os alunos de uma mesma escola, os clientes de um mesmo banco, os usuários de um mesmo serviço público essencial como o fornecimento de água, energia elétrica, gás etc<sup>29</sup>.

Exemplificativamente, a ação que visa condenação de específica instituição de ensino a recalcular o reajuste das mensalidades escolares, em benefício de todos os seus alunos, veicula interesse coletivo estrito<sup>30</sup>.

Nota-se que mesmo antes da lesão (reajuste acima dos parâmetros legais) havia prévia relação jurídica estrita, formalizada por contrato de prestação de ensino, entre os estudantes (grupo) e aquela escola.

Essa é a principal característica do interesse coletivo: “a tutela é direcionada a um grupo que preexistia à lesão”<sup>31</sup>.

Impende anotar que a vinculação entre os titulares, além da relação jurídica estrita base preexistente à lesão, ocorre também em função da situação fática lesiva.

Conquanto o pedido seja direcionado à coletividade indivisível, ele visa em última análise beneficiar indivíduos particularmente considerados.

Resta claro e, de certa forma, costumeiro tratar o direito coletivo como mais organizado que o difuso, precipuamente por haver um nexos mais claro, qual seja, uma relação jurídica base que torna determináveis os sujeitos que serão beneficiados por sua tutela<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> NUNES, Rizzatto. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 881.

<sup>30</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 643.

<sup>31</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p.78.

<sup>32</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito do Consumidor**: direito material e processual / Flávio Tartuce, Daniel Amorim Assumpção Neves. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: método, 2014, p. 601.

### 1.3.3 Interesses individuais homogêneos

Os interesses individuais homogêneos são definidos no art. 81, parágrafo único, III, do CDC, e as ações coletivas para a defesa desses estão reguladas nos arts. 91 a 100 da Lei 8.078/90.

Segundo Tartuce (2014), embora o único requisito previsto pelo dispositivo legal que prevê os interesses individuais homogêneos seja a origem comum, não bastará somente isso para que esse interesse seja considerado um direito da coletividade e, portanto, homogêneo, distinto, pois, do coletivo de sujeitos, detentores de direitos individuais que têm em comum uma origem compartilhada. Na eventualidade da dimensão individual se sobrepôr à coletiva, os direitos serão heterogêneos e não poderão ser tratados à luz da tutela coletiva. “Nas ações cujo objeto seja o direito individual homogêneo, busca-se uma sentença condenatória genérica, que possa aproveitar a todos os titulares do direito, sendo que caberá a cada um deles ingressar com uma liquidação de sentença individual para se comprovar o nexo de causalidade e o dano individualmente suportado pelo liquidante” (Tartuce, 2014).

Nesta esteira, para Ada Pellegrini Grinover, tal prevalência far-se-á presente sempre que não houver maior dificuldade de o titular do direito provar o nexo de causalidade e quantificar o seu dano, vemos a seguir:

“Ora, a prova do nexo causal pode ser ao complexa, no caso concreto, a ponto de tornar praticamente ineficaz a sentença condenatória genérica do art. 95, a qual só reconhece a existência de dano geral. Nesse caso, a vítima ou seus sucessores deverão enfrentar um processo de liquidação tão complicado quanto uma ação condenatória individual, até porque ao réu devem ser asseguradas as garantias do devido processo legal, e notadamente o contraditório e a ampla defesa. E a via da ação coletiva poderá ter sido inadequada para a obtenção da tutela pretendida”<sup>33</sup>.

“A doutrina majoritariamente entende pela natureza individual do direito individual homogêneo, pela sua titularidade e divisibilidade, havendo, inclusive, expressões

---

<sup>33</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999. p. 135-136.

consagradas na doutrina que demonstram de forma clara essa característica dos direitos individuais homogêneos e a consequente diferença destes com os direitos difusos e coletivos (transindividuais)". (TARTUCE, 2014, p. 607).

As expressões supracitadas são alusões aos **interesses essencialmente coletivos** e os **interesses acidentalmente coletivos**, definições estas que foram consagradas pelo ilustre José Carlos Barbosa Moreira. A fim de melhor elucidar tal distinção, faz-se necessário mencionar as claras palavras do Procurador de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, o senhor Marcelo Daltro Leite que diz:

“A distinção em questão leva em consideração a natureza unitária ou cindível da situação pluri-subjetiva que compõe o litígio que será objeto de processo judicial. A natureza unitária da situação pluri-subjetiva própria dos interesses/direitos essencialmente coletivos resulta da indivisibilidade do objeto do litígio<sup>3</sup>, como aconteceria nas hipóteses de meio ambiente, patrimônio histórico, consumidor, neste caso, por exemplo, se se tratasse de medidas de proteção à saúde pública. A indivisibilidade se determinaria quando, na prática, não se pudesse admitir que o bem fosse fruído por alguns e não o fosse por outros. Haveria, nesta hipótese, situação que se assemelharia ao litisconsórcio unitário, na medida em que a solução dada ao litígio seria, necessariamente, unitária<sup>4</sup> para todos os sujeitos. De outra sorte, os interesses/direitos acidentalmente coletivos teriam como marca distintiva a diversidade de objetos, de sorte que a solução para o litígio seria 2 perfeitamente cindível, assemelhando-se à hipótese de litisconsórcio comum<sup>5</sup> (ou simples)”<sup>34</sup>.

A fim de complementar a síntese elaborada pelo procurador supramencionado, é oportuna ainda a transcrição de parte do texto no qual o Professor José Carlos Barbosa Moreira consagra a dicotomia entre os interesses coletivos ora em tela:

“A nosso ver, dentro do âmbito acima delimitado, cabe estabelecer uma distinção importante. a) Em muitos casos, o interesse em jogo, comum a uma pluralidade indeterminada (e praticamente indeterminável) de pessoas, não comporta decomposição num feixe de interesses individuais que se justapusessem como entidades singulares, embora análogas. Há, por assim dizer, uma comunhão indivisível de que participam todos os interessados, sem que se possa discernir, sequer idealmente, onde acaba a quota de um e onde começa a de outro. Por isto mesmo instaura-se entre os destinos dos interessados tão firme união que a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui, ipso facto, lesão a inteira coletividade..Designaremos essa categoria pela expressão “interesses essencialmente coletivos”.. b) Noutras hipóteses, é possível, em linha de princípio, distinguir interesses referíveis individualmente aos vários membros da coletividade atingida, e não fica excluída a priori a eventualidade de funcionarem

<sup>34</sup> LEITE, M. D. Interesses e direitos essencialmente e acidentalmente coletivos. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3faba29a-8656-4f5f-813c-d781096b4c48&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=3faba29a-8656-4f5f-813c-d781096b4c48&groupId=10136)>. Acessado em: 13 set. 2018.

os meios de tutela em proveito de uma parte deles, ou até de um único interessado, nem a de desembocar o processo na vitória de um ou de alguns e, simultaneamente, na derrota de outro ou de outros. O fenômeno adquire, entretanto, dimensão social em razão do grande número de interessados e das graves repercussões na comunidade; numa palavra: do “impacto de massa”. Motivos de ordem prática, ademais, tornam inviável, inconveniente ou, quando menos, escassamente compensadora, pouco significativa nos resultados, a utilização em separado dos instrumentos comuns de proteção jurídica, no tocante a cada uma das parcelas, consideradas como tais... Para distinguir do anteriormente descrito este gênero de fenômeno, falaremos, a seu respeito, de “interesses acidentalmente coletivos”. Tratando-se de interesses essencialmente coletivos, em relação aos quais só é concebível um resultado uniforme para todos os interessados, fica o processo necessariamente sujeito a uma disciplina caracterizada pela unitariedade... Já nos casos de interesses acidentalmente coletivos, uma vez que em princípio se tem de admitir a possibilidade de resultados desiguais para os diversos participantes, a disciplina unitária não deriva em absoluto de uma necessidade intrínseca. Pode acontecer que o ordenamento jurídico, por motivos de conveniência, estenda a essa categoria, em maior ou menor medida, a aplicação das técnicas da unitariedade; esse, porém, é um dado contingente, que não elimina a diferença, radicada na própria natureza das coisas”<sup>35</sup>.

No que se refere a legitimidade, o CDC a conferiu as entidades citadas no art. 82<sup>36</sup> a pleitear, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, por meio de ações coletivas, a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos violados, podendo, dentre estes, citar como exemplo, os danos que decorrem de fato do produto ou serviço. Neste aspecto, todavia, impende ressaltar que “na defesa dos interesses individuais homogêneos, entendidos como direitos ou interesses disponíveis, só será legitimado o MP quando, pela sua abrangência, natureza ou relevância, traga algum proveito para a coletividade como um todo”<sup>37</sup>. Tal como se observa na ação civil pública e na ação popular constitucional, se o MP não atuar como autor da ação, irá fazê-lo como fiscal da lei (art.92, CDC).

Nos termos do art. 93, a causa deve ser ajuizada no foro do lugar onde ocorreu o dano, ou onde deverá ocorrer, em se tratando de âmbito local. Para os danos de âmbito nacional ou regional, a ação deverá ser ajuizada no foro da Capital do Estado ou no do

<sup>35</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa Moreira. **Ações Coletivas na Constituição Federal de 1988**. Revista de Processo, n. 61. São Paulo: RT.

<sup>36</sup> MP, União, Estados, Municípios e o Distrito Federal e também das entidades e órgãos da administração pública e das associações legalmente constituídas.

<sup>37</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 87.



Distrito Federal, observando-se a competência da Justiça Federal. As regras do CPC são aplicadas em caso de competência concorrente.

Após a ação ser proposta, o edital deve ser publicado no órgão oficial, a fim de que todos os interessados tomem conhecimento e, desejando, dela participem como litisconsortes do autor coletivo. Deverá ainda a ação ter ampla divulgação através dos meios de comunicação social pelos órgãos de proteção ao consumidor. A sentença que decidir pela procedência do pedido terá condenação genérica, abrangendo todos os que tenham participado ou não da ação. Recai então sobre o réu a obrigação de ressarcir todos os danos causados. Porém, se por decisão de mérito for rejeitada a demanda, o resultado negativo só surtirá efeitos sobre os que participaram diretamente do processo como litisconsortes. Os que nele não intervieram poderão perfeitamente propor de forma individual sua ação reparatória<sup>38</sup>.

Após ser proferida a sentença, sua liquidação e execução poderão ser promovidas tanto pela vítima como pelos seus sucessores e legitimados elencados no art. 82 do CDC. Aqui, diferente do que se nota nas ações civis públicas, não há prazo decadencial específico para o ajuizamento da liquidação. O prazo será fixado na habilitação dos interessados no momento da liquidação da sentença, consoante o direito material individualmente infringido, que se torna então perfeitamente divisível<sup>39</sup>.

A execução poderá ainda ser feita de forma coletiva, baseada em certidões das sentenças de liquidação, sendo promovida pelos legitimados de que trata o art. 82, e abrangerá todas as vítimas cujas indenizações já tenham sido definidas. Da certidão deverá constar a ocorrência ou não do trânsito em julgado, para que se diferenciem as execuções definitivas das provisórias. Não resta prejudicado o ajuizamento de outras execuções, que poderá ser feito conforme surjam novas sentenças.

---

<sup>38</sup> EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do Direito Brasileiro das Relações de Consumo**. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2011, p.78.

<sup>39</sup> Ibidem.

## 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO

### 2.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO DO CDC (ART. 82)

No capítulo anterior, vimos que o legislador, no art. 81, parágrafo único, incisos I, II e III, do CDC, define interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, respectivamente. Como este artigo é o primeiro do Título III do CDC, o qual é todo dedicado à tutela jurisdicional de interesses difusos, coletivos e individuais (homogêneos ou não) dos consumidores, parece lógico que o legislador tenha optado pela conceituação de tais interesses logo no primeiro dispositivo legal daquele Título.

Com efeito, o Título III do CDC refere-se à defesa do consumidor em juízo e, já no *caput* do artigo 81, destaca que ela poderá ser exercida a título individual ou coletivo. No entanto, apesar de a tutela individual ter sido prevista por este dispositivo legal – o que, aliás, não poderia ser diferente, já que a não previsão resultaria na inconstitucionalidade do mesmo<sup>40</sup> – é a defesa em caráter coletivo que recebe maior destaque, seja porque as ações envolvendo conflitos intersubjetivos já estão reguladas pelo Código de Processo Civil e outras leis extravagantes,<sup>41</sup> seja porque tal modalidade de tutela oferece maiores vantagens ao consumidor, dentre as quais a facilitação de seu acesso à justiça<sup>42</sup>.

Foi, inclusive, visando essa facilitação de acesso à justiça, visto que a mesma figura como um dos direitos básicos do consumidor, nos termos do art. 6º, inciso VII, do

---

<sup>40</sup> O artigo 5º da Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXXV, dispõe que: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

<sup>41</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Comentários ao código de proteção do consumidor**. Comentadores Toshio Mukai... [et al.]; coordenador Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 118.

<sup>42</sup> Jose dos Santos Carvalho Filho, ao se manifestar a respeito, diz: “o consumidor, de forma isolada, se vê frequentemente desarmado para obter a tutela de seus direitos. Isso se dá não somente porque é apenas um no universo normalmente extenso de consumidores, como ainda porque enfrenta, no outro polo da relação jurídica, social e econômica, produtores que, como regra, ostentam muito maior poderio econômico.” *In Ação civil pública – comentários por artigo – Lei 7.347 de 24.07.85*. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1999, p. 21.

CDC<sup>43</sup>, que o legislador, no artigo 82 do mesmo diploma legal, conferiu a legitimação “concorrente, disjuntiva e exclusiva”<sup>44</sup> a pessoas jurídicas ou entes despersonalizados diversos para ingressar com ações judiciais que visem a proteção dos interesses dos consumidores<sup>45</sup>. Sendo assim, todos os entes listados pelo artigo 82, e somente eles, estão igualmente autorizados a promover a defesa coletiva de tais interesses, podendo agir independentemente da atividade simultânea de outro legitimado e sem qualquer relação de subordinação ou preferência entre si.

Nos termos do *caput* e incisos do artigo 82, do código de defesa do consumidor, abaixo transcritos estes entes são os seguintes:

“Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.”

Apesar de serem vários, o único co-legitimado que nos interessa, no presente trabalho, é o Ministério Público, já que, face às diversas prerrogativas de que goza e às garantias constitucionais que seus membros possuem, figura como órgão de excelência na defesa dos interesses transindividuais, vindo a integrar o polo ativo de mais de 90% das ações ajuizadas em defesa de tais interesses<sup>46</sup>. Sendo assim, passemos a analisar, agora, algumas dessas prerrogativas de garantias conferidas pela Constituição federal de 1988 ao Ministério Público.

<sup>43</sup> “Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

VII – o acesso aos órgãos judiciários e administrativos, com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados,”

<sup>44</sup> GIDI, Antonio. Op. cit. p. 37.

<sup>45</sup> CRETELLA Júnior, José. **Comentários ao código do consumidor**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

<sup>46</sup> Gouvêa, Marcos Antônio Maselli de Pinheiro. **Legitimidade do Ministério Público para a Defesa de Direitos Individuais Homogêneos**. In Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 11, jan./jun. 2000, p. 200.

## 2.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A derrocada do estado autoritário e a reconstrução democrática do Brasil, ocorridas na década de 80, além das inúmeras transformações sociais, econômicas e tecnológicas pelas quais já vinha passando o país desde 1940, fizeram com que o constituinte, originário convocado em 1987 com evidente com objetivo de democratizar o país, revestisse o Ministério Público de prerrogativas e competência inéditas no passado, transformando-o em uma instituição forte, pujante e independente, sem similar em qualquer outra parte do mundo ou nas anteriores Constituições brasileiras<sup>47</sup>.

De fato, o Constituinte necessitava de uma instituição que figurasse como verdadeiro guardião da Carta Magna, a fazer valer todos os direitos e garantias por ela estabelecidos. Além disso, precisava de um ente bem aparelhado e capaz de zelar, não apenas pela lei e sua execução, mas também pelo cidadão e toda a sociedade, defendendo interesses socialmente relevantes que, em não havendo a proteção conferida pelo Ministério Público, muito provavelmente seriam lesados sem que houvesse legitimados a ativar o poder judiciário.

Foi nesse sentido que a Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público e lhe forneceu instrumentos para atuar tanto na área penal quanto na área cível, seja como órgão interveniente<sup>48</sup> ou como agente. Assim o Ministério Público deixou de ser apenas o órgão incumbido da persecução penal e passou a ser, principalmente, fiscalizador e defensor da correta aplicação das leis e da Constituição, personalizando-se, pois, como o órgão de defesa dos interesses sociais em juízo, até mesmo contra o Estado<sup>49</sup>.

Com efeito, o artigo 127 da CF/88, em seu *caput* e parágrafo 1º, dispõe que:

---

<sup>47</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1995.

<sup>48</sup> O regime constitucional vigente recepcionou a norma contida nos artigos 176 e 178, inciso I, do Código de Processo Civil, Lei 13.105, de 16 de março de 2015, que impõem a intervenção do Ministério Público quando houver “interesse público ou social” (inciso I). Cf. GOMES, Mauricio Augusto. **Ministério Público, mandado de segurança, e ação popular**. In Funções institucionais do ministério público. São Paulo: Saraiva, 2001.

<sup>49</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit. p.4.

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

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”<sup>50</sup>.

Assim, é o artigo 127 da CF/88 que define a expressão Ministério Público, estabelece suas finalidades primordiais e determina os princípios informadores de sua atividade. A correta interpretação desse dispositivo constitucional, portanto, torna-se crucial, razão pela qual passamos, a seguir, a analisá-lo de forma mais detalhada.

Cabe ressaltar, ainda, que a tutela da ordem jurídica significa a supervisão de todas as atividades estatais relevantes, analisadas sob o prisma da constitucionalidade e da legalidade além dos princípios jurídicos. Nas palavras do professor Emerson Garcia evidencia-se:

O Ministério Público tem o dever funcional de defender a ordem jurídica, o que pressupõe a aferição de todos os atos praticados pelos órgãos do Estado, podendo ajuizar as medidas necessárias à coibição de abusos ou ilegalidades, sempre buscando mantê-los adstritos aos limites da Constituição e do Direito. – Ordem jurídica não guarda similitude com a lei, mas, sim, com o Direito, sendo noção eminentemente mais ampla<sup>51</sup>.

O Ministério Público é, portanto, o guardião do regime democrático, podendo ser parte autora de ações interventivas com a finalidade de preservar as instituições basilares do modelo de regime político apontado pela Constituição. Como exemplo dessa tutela, temos a intervenção federal motivada pela violação dos chamados princípios constitucionais sensíveis, a qual pode ser capitaneada pelo Procurador-Geral da República<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 04 set. 2018.

<sup>51</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.49.

<sup>52</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.121.

## 2.2.1 Instituição Permanente

Segundo Fonteles<sup>53</sup>, a definição constitucional do Ministério Público enquanto “instituição permanente” concilia-se à própria concepção do Estado brasileiro, posta na Constituição, não podendo, pois, ser extinto. Nas palavras do ilustre professor, tal correlação e imprescindibilidade explica-se da seguinte forma:

É que a Carta Constitucional de 1988, expressando resposta à negativa experiência ditatorial-militarista em nosso País, que sepultara o Ministério Público como um órgão incrustado na burocracia do Ministério da Justiça, firmou a necessidade de conceber-se como inerente ao Estado Democrático de Direito as controvérsias vivas entre o Estado-Administração e a Sociedade, espaço aberto ao exercício pleno da cidadania. [...] o palco a agasalhar ditas controvérsias põe-se no Poder Judiciário<sup>54</sup>.

Nesse diapasão, para José Cretella Júnior, o Ministério Público é, nos termos utilizados pelo legislador constituinte, o “organismo que, criado, entra no mundo jurídico para o desempenho ininterrupto das funções que lhe condicionaram o nascimento.”<sup>55</sup>

Dessa forma, o MP figura como órgão de manifestação viva da soberania estatal, ao qual cabe defender, de forma continuada, dinâmica e combativa, a tríplice finalidade que lhe foi atribuída, visto que a interrupção de sua atuação produziria reflexos diretos na atividade de distribuição da Justiça e de todas as demais atividades que lhes são afetas<sup>56</sup>.

Ainda neste particular, vale o testemunho do ilustre professor Antônio Cláudio da Costa Machado:

“O Ministério público não é, nada mais, nada menos do que tudo isso, um ente eminentemente social, a princípio pré-jurídico, mas que sempre transcendeu os limites do direito positivo, e por isso se desenvolveu tanto, sendo hoje parte do próprio Estado para concretização de uma das suas grandes aspirações: a realização da justiça. é algo que nasceu espontaneamente, como fruto de uma determinada necessidade social num determinado momento histórico é que se

<sup>53</sup> FONTELES, Cláudio. O artigo 127 da Constituição Federal: reflexões. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de et ai. (Coord.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.1-2.

<sup>54</sup> FONTELES, Cláudio. O artigo 127 da Constituição Federal: reflexões. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de et ai. (Coord.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.1-2.

<sup>55</sup> CRETILLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição...** Op. cit. p. 3295.

<sup>56</sup> Idem. p. 3295.

desenvolveu por meio de novas necessidades em outros momentos, adquirindo o caráter de permanência durante esse processo de evolução. Na medida em que crescia, mais concreto e definido se tornou o seu escopo, mais claro se tornou o seu papel social. O Ministério Público é, portanto, este ente jurídico permanente, aposto que extrapola o indivíduo no tempo e no espaço, e que possui vida e disciplina próprias, forças e qualidades particulares e uma vocação especial de bem servir a própria sociedade que o criou”<sup>57</sup>.

Portanto, sendo o MP instituição permanente imprescindível ao regime democrático e este encontrando guarida implícita no art. 60, § 4º, 11 e IV, da CF/88, conclui Almeida<sup>58</sup> que a Constituição conferiu um distintivo que reveste a instituição, seus princípios, atribuições e garantias com a proteção de cláusula pétrea.

### 2.1.2 Instituição essencial à função jurisdicional do Estado

Inicialmente, cumpre ressaltar que “essencial” equivale a “fundamental”, “indispensável”, sendo mais do que simplesmente “relevante” ou “importante”. Nesse sentido, infere-se que, ao definir o Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do estado, pretendeu o legislador ressaltar que, ausente este órgão, a justiça não se faz de modo completo<sup>59</sup>.

Todavia, como observa Hugo Nigro Mazzilli<sup>60</sup>, a expressão “essencial à função jurisdicional do Estado” não deve ser interpretada literalmente, visto que, ao mesmo tempo, diz mais e menos do que deveria. Menos porque o Ministério Público tem inúmeras funções exercidas independentemente da prestação jurisdicional, como na fiscalização de fundações e prisões, nas habilitações de casamento, na homologação de acordos extrajudiciais, no atendimento ao público. Paradoxalmente, diz mais por que o

<sup>57</sup> *In: A intervenção do ministério público no processo civil brasileiro*. p. 24. Apud TOPAN, Luiz Renato. Op. cit. p. 73.

<sup>58</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público e suas atribuições e garantias como cláusulas pétreas ou superconstitucionais. In: MINAS GERAIS. **Manual de atuação funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAF, 2008, p.80-81.

<sup>59</sup> CREELLA JUNIOR, José. **Comentários a constituição**...Op. cit. p. 3295.

<sup>60</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O ministério público na constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 48/49.

*Parquet* não oficia em todos os feitos submetidos à prestação jurisdicional, e sim, normalmente, naqueles em que haja algum interesse indisponível, difuso ou coletivo ligado à qualidade de uma das partes ou a natureza da própria lide, como já vimos anteriormente.

Sendo, portanto, uma expressão inapropriada, o mais correto seria dizer “que o Ministério público exerce uma função de auxílio da função jurisdicional, com o que contribui para a boa administração da justiça (por parte do judiciário)”<sup>61</sup>. De qualquer forma, não há dúvidas de que, em havendo feitos nos quais estejam em jogo interesses privados dos quais seus titulares não podem dispor ou interesses concernentes a toda a coletividade a atividade do Ministério Público será sempre essencial.

Para Garcia<sup>62</sup> por ser o *Parquet* imprescindível à função jurisdicional do Estado e exercer atividade voltada para o contentamento da sociedade, inclusive contra os poderes constituídos, “a sua existência pode ser considerada como ínsita no rol dos direitos e garantias individuais, sendo vedada a apresentação de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la”<sup>63</sup>.

Portanto, essa larga e absoluta desvinculação das demais funções do Estado, acaba por caracterizar o *Parquet* enquanto órgão independente, embora este se assemelhe e possua características inerentes ao Poder Judiciário. Garcia ensina: “À instituição interessa bem desempenhar os seus deveres, devendo utilizar de forma responsável os poderes (*rectius*: instrumentos) que lhe foram outorgados para tal fim”<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 40.

<sup>62</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.41.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.49.



### 2.2.3 Defesa da Ordem Jurídica

Segundo Celso Ribeiro Bastos, “a defesa da ordem jurídica significa a defesa da correta aplicação da Constituição e das leis, o que, conjugada com a defesa do regime democrático, significa, enfim, a defesa do Estado de Direito”<sup>65</sup>. A expressão ora analisada, portanto, refere-se ao tradicional papel desempenhado pelo Ministério Público de custos legis, de fiscal da lei, já que ao mesmo cabe zelar, em primeiro lugar, pela fiel observância das normas jurídicas<sup>66</sup>.

Ainda no que se refere à defesa da ordem jurídica, continua o referido autor:

“Ao defender a ordem jurídica, o Ministério Público deve fazê-lo considerando o ordenamento jurídico desvinculado de qualquer órgão, instituição ou Poder. Essa Ordem jurídica precisa ser defendida, sobretudo naqueles casos em que ela não está atrelada a defesa de interesses privados. é um papel transcendente retomar o próprio corpo jurídico como objeto de sua defesa, fazendo cumprir todas as suas determinações, ignorando quem possa ser beneficiado ou prejudicado com isso, uma vez que há sempre o interesse superior, que é o da efetividade da ordem jurídica que cumpre ser mantida”<sup>67</sup>.

Tal qual supracitado, a defesa da ordem jurídica pressupõe o controle de todas as atividades estatais de maior importância, observadas sob o prisma da constitucionalidade e da legalidade como também dos princípios jurídicos para além do Direito Positivo. Em outras palavras:

O Ministério Público tem o dever funcional de defender a ordem jurídica, o que pressupõe a aferição de todos os atos praticados pelos órgãos do Estado, podendo ajuizar as medidas necessárias à coibição de abusos ou ilegalidades, sempre buscando mantê-los adstritos aos limites da Constituição e do Direito. – Ordem jurídica não guarda similitude com a lei, mas, sim, com o Direito, sendo noção eminentemente mais ampla<sup>68</sup>.

Outra função do *Parquet* é defender o regime democrático conforme será visto a seguir.

<sup>65</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1999. Op. cit.

<sup>66</sup> Ibidem. p. 7.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 49.

#### 2.2.4 Defesa do Regime Democrático

Já no preâmbulo da Constituição Federal, o legislador constituinte, como representante do povo, institui o Estado democrático, assinalando, logo no artigo primeiro da regra jurídica constitucional, que a “República federativa do Brasil constitui-se em estado democrático de direito”. Dessa forma, foi atribuído ao Ministério Público o dever de defender o regime democrático implantado, cabendo, à instituição, denunciar quaisquer tentativas de introduzir, no país, outro regime que atente contra as liberdades públicas<sup>69</sup>.

Com efeito, pode-se afirmar que o Ministério Público é filho da democracia clássica e do Estado de Direito, já que sua força e independência mantém estreita ligação com a legalidade democrática<sup>70</sup>. Nesse sentido, a Instituição recebe maior destaque nos momentos de democracia sob plenas luzes, sendo, todavia, relegada a segundo plano em momentos de escuridão democrática, porquanto, nesta segunda ocasião, interessa aos governos ou governantes apenas um Ministério Público dependente, omisso, pequeno e subserviente aos seus interesses.

Por esse motivo, compete ao Ministério Público primar pelo cumprimento das leis e pela preservação da paz e da liberdade entre os homens, vez que, sem liberdade, não há democracia e, sem democracia, não há Ministério público forte e independente.

#### 2.2.5 Defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis

No que se refere aos interesses sociais, cumpre reiterar que, no capítulo acerca dos interesses, deste estudo, traçamos suas linhas caracterizadoras e ressaltamos que este termo está inserido no mundo dos denominados conceitos jurídicos indeterminados, visto que não pode ser definido objetivamente. Diante disso, no absteremos de discorrer

---

<sup>69</sup> CREELLA JUNIOR, José. **Comentários a constituição...**Op. cit. p. 3295.

<sup>70</sup> Cf. BASTOS, Celso Ribeiro. Op. cit. p. 4.

novamente acerca desses interesses e analisaremos apenas a noção de indisponibilidade do interesse individual a ser tutelado pelo Ministério Público, sem, contudo, procurar esgotar o assunto, vez que igualmente impreciso.

Como efeito, César Antônio da Silva adverte que:

“[...]tem-se como certo que não se pode elaborar com absoluta precisão determinados temas relacionados à ciência do direito, de forma tal que venham a permanecer indefinidamente imutáveis na esfera do sistema jurídico. E os direitos disponível e indisponível, por certo não fogem a essa regra. o que é hoje disponível amanhã poderia não sê-lo. da mesma forma é o direito indisponível; e desde que surge a necessidade social, poderá até incorrer inversão dessa ordem”<sup>71</sup>

De fato, a noção de indisponibilidade não é fixa e imutável, mas ainda assim diversos doutrinadores procuram traçar suas linhas caracterizadoras, assim como também o fazem em relação aos interesses sociais.

Para Pinto Ferreira, por exemplo, “direitos indisponíveis” são aqueles “em relação aos quais seus titulares não têm qualquer poder de disposição, pois nascem, desenvolvem-se e extinguem-se independentemente dá vontade dos titulares” e, nesse sentido, “abrangem os direitos da personalidade, os referentes ao estado e capacidade da pessoa, assim como à família. São irrenunciáveis e em regra intransmissíveis”<sup>72</sup>.

Mas como nasce a indisponibilidade? Em que consiste o fato de alguns interesses serem disponíveis e outros não? Quem responde com grande propriedade a essas perguntas é Antônio Cláudio da Costa Machado, para quem a seleção dos interesses que devam prevalecer na sociedade compete ao Estado. Segundo ele, é o estado por meio de suas leis em sentido lato, que estipula quais são os interesses que correspondem imediatamente ao escopo último da sua própria preservação, bem como aqueles outros valores que só indireta e mediatamente servem à ordem pública. E justifica: “Aos primeiros, pela sua importância, pela maior necessidade de prevalecimento, o legislador outorga o atributo de indisponibilidade no sentido de inalienabilidade a quem quer que

---

<sup>71</sup> SILVA, Cesar Antônio da. **Direito Disponível e indisponível**. Estudos Jurídicos, volume 22, número 56, setembro/dezembro de 1989.

<sup>72</sup> FERREIRA, Pinto. **Comentários à constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 100.

seja e a qualquer título. Aos segundos, dispensa o legislador um tratamento mais brando, o que é regra geral, permitindo à sua disposição”<sup>73</sup>.

Na visão de Antônio Cláudio da Costa Machado, portanto, o atributo de indisponibilidade é outorgado aos interesses máximos da sociedade essenciais à sua própria sobrevivência e manutenção, visto que relacionados a seus valores fundamentais. Por isso, recebem uma consideração muito maior do estado e nascem a partir de normas cogentes, imperativas, de ordem pública, dado a necessidade de conferir maior proteção à tais interesses.

Seja como for, a verdade é que, havendo indisponibilidade de interesses, haverá a obrigatoriedade de atuação do Ministério público, seja como agente ou interveniente. E a defesa desses interesses é atribuída ao Ministério Público exatamente porque seria inconcebível que restassem desprotegidos os cidadãos diante da imparcialidade do Estado-juiz e da impossibilidade de disposição por seus titulares.

Conseqüentemente, a missão do MP é direcionada para a defesa de interesses sociais, a teor do *caput* do art. 127 da CF.

Resta evidente, a partir da leitura da obra de Ronaldo Cunha Campos, “Ação Civil Pública”<sup>74</sup>, obra esta que contribuiu largamente para esclarecer que o sistema representativo, método para que o povo exerça o poder, é insuficiente para fazer valer a soberania popular.

Portanto, seria tolo crer que a eleição de representantes pelo povo fosse suficiente para garantir que ele seja atendido em suas necessidades. A participação popular na coisa pública, num sistema jurídico maduro, deve ser complementada por outras formas além de eleições. Uma delas é o processo.

Por meio do processo o cidadão provoca o Judiciário, forçando os demais Poderes, em especial o Executivo, a adotar providências diferentes daquelas que o administrador público entendeu serem oportunas e convenientes, até mesmo porque a vida cotidiana demonstra que não raro as escolhas da Administração são contrárias ao interesse geral, vemos isso recorrentemente, tendo como um dos exemplos mais recentes o fado do Ministério Público Federal (MPF), no Rio de Janeiro, ter aberto um

---

<sup>73</sup> COSTA MACHADO, Antônio Claudio da. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro**, 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 1998. p.45/46.

<sup>74</sup> CAMPOS, Ronaldo Cunha. **Ação civil pública**. Rio de Janeiro: Aide, 1989. p. 15-23.

procedimento para investigar vetos do governo federal a produções audiovisuais com temas LGBT<sup>75</sup>.

O MP, defensor da lei e dos interesses do povo é o órgão estatal encarregado de concretizar a participação popular na coisa pública, dentre outras formas, através de ação coletiva.

Por isso a missão institucional essencial do *Parquet* é a defesa dos interesses sociais, entendidos estes, como aqueles que carregam valores tidos por fundamentais pela cultura brasileira, valores positivados como direitos fundamentais.

Mas é importante ressaltar que a defesa de interesses sociais pelo MP não implica a tutela de valores interpretados de forma geral, unânime e homogênea pela sociedade, uma vez que esta é fragmentária, compostas por classes de pessoas que enxergam os valores de forma distinta e antagônica. É rara a defesa de interesses sociais que são interpretados com unanimidade pela sociedade, de sorte que inúmeras demandas coletivas propostas pelo *Parquet* vão ser posicionadas claramente em favor de certo segmento social.

Sendo improvável ao MP demandar em favor de interesses sociais homogêneos, as demandas coletivas deverão posicionar-se prioritariamente ao lado e em favor dos setores sociais mais fracos, objetivando com isso, no processo e fora dele, igualar as forças do jogo político, com vistas a alcançar o princípio da igualdade material.

A inspiração para tais conclusões vem com fulcro nos ensinamentos de Ronaldo Cunha Campos, assim vazados:

TRUBEK mostra que no choque entre consumidores e operários e grandes empresas o Estado é chamado a intervir no sentido de, vindo em auxílio dos mais fracos (operários e consumidores), controlar a grande empresa e equilibrar o jogo de forças.

[...]

Acrescenta ainda o analista que a este nível a maioria não organizada é superada pela minoria organizada, e assim repete a conhecida proposição de LASSALE.

[...]

Já verificamos que TRUBEK percebe a pressão popular no sentido de obter do Estado uma atuação que leve ao equilíbrio entre os interesses da massa e da grande empresa. Verifica também o analista que grande parte dos resultados desta pressão se perde em virtude da atuação, em nível dotado de mínima

---

<sup>75</sup> MPF no RJ abre investigação para apurar se houve censura em edital da Ancine. [S.l.] [2019]. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/08/22/mpf-no-rj-abre-investigacao-para-apurar-se-houve-censura-em-edital-da-ancine.ghml> > Acesso em: 24 ago. 2019.

publicidade, de órgãos governamentais que se tornam afinal controlados pelos empresários.

É neste contexto que, segundo TRUBEK, surge a advocacia pública objetivando romper este sistema<sup>76</sup>.

Neste mesmo sentido são os ensinamentos de Olímpio de Sá Sotto Maior Neto, para o qual o MP deve atuar prioritariamente na defesa daqueles “[...] que se encontram excluídos, os empobrecidos, os explorados, os oprimidos, aqueles que se encontram à margem dos benefícios produzidos pela sociedade”<sup>77</sup>.

Dá-se por certa a legitimidade do *Parquet* para patrocinar ações em defesa de direitos coletivos ou difusos, contudo, ainda há discussão quando o caso é de tutela aos direitos individuais homogêneos. Cada vez mais sedimentada está a posição tomada tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Superior Tribunal de Justiça, no que concerne o reconhecimento da legitimidade do MP para a defesa dos interesses individuais homogêneos. Tal legitimidade vem sendo conferida quando tais interesses são derivados de relação de consumo e os dotados de alto relevo social<sup>78</sup>.

Senão vejamos:

Acrescente-se, por fim, o avanço da jurisprudência na compreensão da expressão relevância social, havendo julgados no sentido de que ela é presumida quando a tutela é promovida pelo MP, cuja legitimidade para a defesa de interesses individuais homogêneos ocorre mesmo na hipótese de os direitos individuais serem disponíveis, senão veja-se: RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA SEXTA TURMA ACERCA DO TEMA, EM CONSONÂNCIA COM RECENTE PRECEDENTE DA QUINTA TURMA. 1. É cabível o ajuizamento de ação civil pública, pelo Parquet, para a defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos, **ainda que não envolvam relação de consumo e não sejam indisponíveis, desde que demonstrada a presença de interesse social relevante**. 2. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública que veicule pretensões relativas a benefícios previdenciários, no caso relacionadas ao recebimento, ou à revisão, de benefícios de pensão por morte concedidos nos termos da Lei nº 9.528/97

<sup>76</sup> CAMPOS, Ronaldo Cunha. **Ação civil pública**. Rio de Janeiro: Aide, 1989. p. 21,23, 26 e 27.

<sup>77</sup> NETO, Olímpio de Sá Sotto Maior, *apud*, MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 83-84

<sup>78</sup> Theodoro Júnior, Humberto, 1938 – **Direitos do Consumidor**: a busca de um ponto de equilíbrio entre as garantias do Código de Defesa do Consumidor e os princípios gerais do Direito Civil e do Direito Processual Civil/Humberto Theodoro Júnior. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 120.

quando os óbitos tenham ocorrido anteriormente à sua vigência. Precedente da Quinta Turma. 3. Recurso especial improvido<sup>79</sup>.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COBRANÇA POR SERVIÇOS NÃO SOLICITADOS. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REQUISITOS. SÚMULA 7/STJ. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITOS HOMOGÊNEOS DOS CONSUMIDORES. INTERVENÇÃO DA ANATEL COMO LITISCONSORTE PASSIVO. DESNECESSIDADE. 1. O Tribunal a quo manteve decisão que, em Ação Civil Pública, antecipou parcialmente a tutela para determinar que a Brasil Telecom confirme com os consumidores dos Municípios de Apucarana, Cambira e Novo Itacolomi, no prazo de trinta dias, a contratação de serviços adicionais de telefonia que estão sendo indevidamente cobrados (ex: siga-me, caixa-postal, chamada em espera e internet), sob pena de multa diária. 2. Não está configurada a violação ao art. 535 do CPC, pois o acórdão recorrido está clara e suficientemente fundamentado nos requisitos autorizadores da antecipação da tutela em prol dos consumidores lesados por prática reputada abusiva, diante da constatação de que os usuários estão sendo cobrados por serviços adicionais não contratados. 3. A análise das exigências para a concessão da medida, previstos no art. 273 do CPC, implica, como regra, reexame da matéria fático-probatória. Aplicação da Súmula 7/STJ. 4. O Ministério Público possui legitimidade ativa para promover a defesa dos direitos difusos ou coletivos dos consumidores, e de seus interesses ou direitos individuais homogêneos, inclusive no que se refere à prestação de serviços públicos, **haja vista a presunção de relevância da questão para a coletividade**. Precedentes do STJ. 5. A tese do litisconsórcio passivo necessário carece de plausibilidade, pois o objeto da ação movida pelo parquet e da decisão concedida pela instância ordinária cinge-se à irregularidade imputada somente à concessionária do serviço de telefonia, sem alcançar a esfera do poder regulador da Anatel. 6. Agravo Regimental não provido<sup>80</sup>.

Aliás, o entendimento de que a relevância social é presumida para os interesses transindividuais foi prevista no Projeto de Lei 5.139/2009 (Câmara dos Deputados), com a seguinte redação: “Art. 2º - A tutela coletiva abrange os interesses ou direitos: § 1º A tutela dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos presume-se de relevância social, política, econômica ou jurídica”<sup>81</sup>.

Em última análise, pode-se dizer que “compete ao Ministério Público velar ou zelar pelo cumprimento das leis e dos atos administrativos, zelar pela defesa do interesse público, tutelar institutos referentes à família, aos ausentes, aos incapazes, aos

<sup>79</sup> REsp 946.533/PR, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 10/05/2011, DJe 13/06/2011.

<sup>80</sup> AgRg no REsp 1150965/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/03/2011, DJe 25/04/2011.

<sup>81</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5139/2009**. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

nascituros, em suma, promover o bem-estar geral da sociedade, mediante a observância das normas constitucionais e legais”<sup>82</sup>.

### 2.2.6 Outras funções institucionais e garantias constitucionais

Além de atribuir ao MP a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais homogêneos, nos termos expostos acima, o legislador constituinte, no artigo 129 do texto constitucional, explicita, de forma exemplificativa, as funções institucionais do *Parquet*, deixando livre, no entanto, o legislador ordinário para conceder a instituição outras atribuições, desde que compatíveis com sua finalidade, vejamos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

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

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

O MP possui autonomia funcional e administrativa. Portanto, é o próprio órgão o responsável pela sua estruturação, respeitando os ditames da sua lei orgânica. A provisão de cargos e a organização dos serviços auxiliares são feitas diretamente pelo MP, sem a interferência de outro Poder. Observa-se, contudo, que o limite é a investidura do Procurador-Geral de Justiça – chefe do MP nos Estados, e do Procurador-Geral da República – chefe do MP Federal. Os atos de autogestão permitidos ao Ministério Público estão listados no art. 3º, da Lei Complementar nº 75/93.

No que se refere ao orçamento do MP, o mesmo é elaborado tendo por limites aqueles fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O repasse das verbas é feito pelo Poder Executivo respectivo (estadual ou federal), conforme determina o art. 168 da Constituição Federal<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> CREELLA JUNIOR, José. **Comentários a constituição...** Op. cit. p. 3295.

<sup>83</sup> JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.11.



Há de se mencionar, ainda, que a sanção prevista para o desrespeito à autonomia do MP está presente na Constituição, nos termos do art. 85, II, qual seja: comete crime de responsabilidade o chefe do Executivo que assim agir.

O MP pode deflagrar o processo legislativo, na forma da iniciativa de leis outorgada ao Procurador-Geral da República, observado o princípio da predominância de interesses<sup>84</sup>.

O membro do MP, como os magistrados, adquire vitaliciedade após dois anos de efetivo exercício. Já a Lei Orgânica do Ministério Público (LONMP) prevê as hipóteses de perda do cargo no seu art. 38, § 1<sup>o</sup><sup>85</sup>.

Observe-se, pois, que a perda do cargo só poderá ocorrer por sentença judicial, transitada em julgado, nas hipóteses previstas em lei. Enquanto não preenchido o requisito objetivo para a vitaliciedade, o promotor pode ser demitido por meio de processo administrativo disciplinar.

A Constituição Federal assegura aos membros do MP a garantia de não serem removidos do órgão em que estejam lotados exceto mediante manifestação voluntária, salvo por motivo de interesse público, mediante manifestação do colegiado competente (Conselho Superior do MP). A inamovibilidade decorre do princípio do Promotor Natural e da indivisibilidade, já abordados anteriormente.

Por fim, cumpre informar, que os membros do MP são remunerados mediante subsídio, que, conforme define a Constituição Federal (art. 39, § 4<sup>o</sup>) é o valor pago “fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso,

---

<sup>84</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.50.

<sup>85</sup> Art. 38. Os membros do Ministério Público sujeitam-se a regime jurídico especial e têm as seguintes garantias:

[...]

§ 1<sup>o</sup> O membro vitalício do Ministério Público somente perderá o cargo por sentença judicial transitada em julgado, proferida em ação civil própria, nos seguintes casos: I - prática de crime incompatível com o exercício do cargo, após decisão judicial transitada em julgado; II - exercício da advocacia; III - abandono do cargo por prazo superior a trinta dias corridos.

§ 2<sup>o</sup> A ação civil para a decretação da perda do cargo será proposta pelo Procurador-Geral de Justiça perante o Tribunal de Justiça local, após autorização do Colégio de Procuradores, na forma da Lei Orgânica.

o disposto no art. 37, X e XI<sup>86</sup>, quanto aos subsídios dos membros do MP estadual estes estão limitados ao teto de 90,25% dos subsídios dos membros do Supremo Tribunal Federal.

### **3 A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DE INTERESSES COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

A legitimidade do MP para a defesa de interesses metaindividuais é clara no texto constitucional. O art. 129 da CF, em seu inciso III, dispõe ser função institucional do MP promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, ao passo que o art. 127, *caput*, do mesmo diploma, incumbem-lhe a defesa de interesses sociais.

A Lei de Ação Civil Pública (LACP), em sua redação original, atribuía ao *Parquet* a possibilidade de tutelar bens metaindividuais e, com a alteração promovida em seu texto pelo CDC, restou clara a possibilidade de demandar em temas atinentes a quaisquer outros bens difusos e coletivos.

Entretanto, a LACP não foi expressa quanto à possibilidade de tutela de interesses individuais homogêneos pelos legitimados coletivos. A redação mais próxima no sentido de uma resposta positiva é dada pelo art. 21: “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor” (Incluído Lei nº 8.078, de 1990)<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 4 nov.2018.

<sup>87</sup> BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

### 3.1 AS DIFERENTES CORRENTES ACERCA DO TEMA

O CDC, conquanto tenha dado a primeira definição legal dos interesses individuais homogêneos (art. 81, III), não foi claro ao possibilitar a defesa deles em ação civil pública. Ao invés, possibilitou a veiculação deles em ação civil coletiva, conforme demonstra o art. 91:

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes. (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)<sup>88</sup>.

José dos Santos Carvalho Filho captou a problemática da aplicação do CDC à LACP da seguinte forma:

O principal problema, a nosso ver, foi que a lei usou a expressão “ação civil coletiva”, não se podendo saber, *a priori*, se o legislador quis adotá-la como sinônima da *ação civil pública* (que sempre teve e continua a ter denominação própria) ou se pretendeu criar novo tipo de ação civil especialmente para a defesa dos interesses individuais homogêneos, reservando aquela para a tutela dos interesses transindividuais coletivos e difusos. [...] Não é incomum encontrar-se as duas denominações na hipótese, mas parece prevalecer, na doutrina e na jurisprudência, o entendimento de que se trata da mesma ação civil pública, ainda que agora voltada também para a defesa dos interesses individuais homogêneos<sup>89</sup>.

Teori Albino Zavascki, ao tratar do tema em obra específica nominada “O Ministério Público e a Defesa de Direitos Individuais Homogêneos”<sup>90</sup>, entendeu que a problemática existe porque os interesses individuais homogêneos são divisíveis, individualizáveis e têm natureza disponível.

<sup>88</sup> BRASIL. **Lei 8078/90 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.jusbrasil.com.br/legislacao/91585/codigo-de-defesa-do-consumidor-lei-8078-90>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

<sup>89</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 31.

<sup>90</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. O Ministério Público e a defesa de direitos individuais homogêneos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 30, n. 117, p. 173-186, jan./mar. 1993.

Assim, o questionamento seria como compatibilizar a defesa de tais direitos disponíveis com a missão institucional do *Parquet*, voltada aos interesses sociais e individuais indisponíveis.

### 3.2 LEGITIMIDADE PARA DEFENDER INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

De acordo com o doutrinador Teori Albino Zavascki, o art. 82, III, do CPC, incumbe ao MP a atuação em causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou pela qualidade da parte. O art. 127 da CF, cuja eficácia é plena e independe de normas de direito processual para ser concretizada, determinou ao MP a proteção de interesses sociais.

Interesse público e interesses sociais são expressões com significado substancialmente equivalentes na ótica de Zavascki. Pode-se defini-los como “interesse cuja tutela, no âmbito de um determinado ordenamento jurídico, é julgada como oportuna para o progresso material e moral da sociedade a cujo ordenamento jurídico corresponde.”<sup>91</sup>

Conclui que embora as posições subjetivas individuais e particulares possam não ter relevância social, quando consideradas em sua projeção coletiva passam a ter significado de ampliação transcendental, de resultado maior que a simples soma dos direitos individuais, motivo pelo qual o MP é parte legítima para a defesa de interesses individuais homogêneos em ação civil pública, dada a relevância social dos direitos individuais, que ocorre apenas quando veiculados de forma coletiva.

Neste sentido é o posicionamento de José dos Santos Carvalho Filho, segundo o qual a doutrina e jurisprudência majoritárias hoje entendem que o MP pode defender interesses individuais homogêneos mediante ação civil pública, no entanto, desde que apresentem relevância social<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 38.

### 3.2.1 Da legitimidade da defesa dos direitos individuais homogêneos a partir de repercussão significativa

O estudo do significado da palavra “interesse” contribuiu para a compreensão da locução “interesse social”, inserida no *caput* do artigo 127 da CF.

Verificou-se que o Poder Constituinte incumbiu ao *Parquet*, em essência, o papel político de promover os interesses sociais, como titular da ação civil pública ou como *custus legis* em ações civis diversas.

Neste sentido são os ensinamentos de Luís Roberto Barroso<sup>93</sup>, para o qual ao Ministério Público incumbe a defesa dos interesses públicos primários.

Mesmo quando a Constituição determina ao *Parquet* proteger os direitos individuais indisponíveis, v.g o direito de uma criança, de um adolescente, de um idoso, de um deficiente, em verdade a Carta Magna tutela o interesse de toda a coletividade em dar guarida a setores hipossuficientes da sociedade, concretizando a garantia da igualdade material, consistente em dar tratamento diferenciado aos desiguais.

Ousa-se afirmar que toda a missão institucional do MP está voltada para a proteção dos interesses da sociedade, e tal assertiva é corroborada de forma clara quando se fala da atuação do *Parquet* na tutela dos interesses transindividuais, quer sejam eles difusos, coletivos estritos ou individuais homogêneos.

Diante disto, a expressão “interesse social”, contida no art. 127 da CF, em um amálgama entre as concepções de Mazzilli, Mancuso e Bellinetti, possui o mesmo significado das expressões “interesse geral”, “interesse público primário” e “bem comum”.

Mas aí um novo problema aparece: se interesse social concerne ao bem comum, qual então o conteúdo deste último?

Jacy de Souza Mendonça estudou o significado da expressão “bem comum” e trouxe o entendimento de que esse bem “[...] é o conjunto das condições que possibilitam

---

<sup>93</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.70-71.

a cada um a realização de seus fins últimos”<sup>94</sup>, entendendo-se por fins últimos os valores, conforme se denota do trecho a seguir citado:

Os valores, pois, enquanto fins da natureza humana são buscados por todos, consciente ou inconscientemente; e são buscados ou na intimidade de suas individualidades ou em sua dimensão social. São eles que constituem os *fins últimos* da pessoa humana<sup>95</sup>.

Mancuso<sup>96</sup> perfilhou caminho semelhante. Interpreta-se o “bem comum” em sua obra como a ponderação entre os diversos interesses/valores, a qual ocorre tanto no critério quantitativo (interesses coletivos predominam sobre interesse individual) quanto no qualitativo, que envolve a superioridade valorativa de um bem jurídico sobre outro (por exemplo, a vida sobrepõe-se ao patrimônio, assim o direito à saúde prevalece sobre as limitações do orçamento público).

Jacy de Souza Mendonça<sup>97</sup> definiu bem comum como o conjunto de condições que permitem a cada indivíduo atingir os seus fins últimos (valores fundamentais). Entretanto, tal definição termina sendo procedimental, na medida em que coloca o bem comum como um “conjunto de condições”.

Adota-se aqui uma linha substancialista, segundo a qual o bem comum consubstancia-se nos valores culturalmente eleitos pela sociedade como os mais importantes.

Sob a influência do tridimensionalismo concreto e dinâmico do Professor Miguel Reale, afirma-se que os valores que se mostram mais caros à sociedade não são metafísicos, senão concretos e firmados no decorrer da história: “como é na história que se realizam os valores, podemos concluir que todo fim constitui a determinação do dever ser de um valor no plano da práxis”<sup>98</sup>.

Em uma breve análise da história, percebe-se que os valores atualmente fundamentais na cultura brasileira resultaram principalmente de experiências históricas

---

<sup>94</sup> MENDONÇA, Jacy de Souza. **Curso de filosofia do direito**: o homem e o direito. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 371.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p.381.

<sup>96</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.24.

<sup>97</sup> MENDONÇA, Jacy de Souza. *Op. Cit.*, p. 372.

<sup>98</sup> REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.548.

(internas e internacionais) negativas: a ausência de liberdade que permeou a recente história ditatorial brasileira; a omissão quanto aos direitos sociais desde a era de revolução industrial até os tempos atuais; a recente e preocupante degradação do meio ambiente; os contemporâneos atos de segregação racial vivenciados na África do Sul (*apartheid*) e em diversos lugares do planeta de forma mais camuflada; o nazismo; as guerras mundiais, dentre inúmeros outros episódios.

Estes momentos históricos repercutiram na cultura jurídica nacional, cujo ordenamento foi permeado de normas que condensaram toda a carga valorativa decorrente da história.

Dentre estes valores, os mais fortes foram positivados na forma de direitos fundamentais.

Tangenciando brevemente o conteúdo dos direitos fundamentais, José Afonso da Silva define-os como as “situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana”<sup>99</sup>.

Para que fique mais claro o conteúdo dos direitos fundamentais, apresenta-se a classificação deles na obra de José Afonso da Silva. Para o doutrinador, de acordo com o critério do conteúdo, há (i) *direitos fundamentais do homem indivíduo*, ou liberdades civis e liberdades-autonomia, os quais reconhecem autonomia aos particulares diante de outros indivíduos e do Estado (ex: igualdade, art. 5º, I, da CF; extenso rol de liberdades, art. 5º, II, IV, IX, XIII, XV da CF; propriedade, art. 5º, XXII da CF; etc.); (ii) *direitos fundamentais do homem nacional*, os quais têm por objeto a definição da nacionalidade e suas faculdades (art. 12 da CF); (iii) *direitos fundamentais do homem cidadão*, que são os direitos políticos, chamados também de direitos democráticos ou direitos de participação (art. 14 da CF); (iv) *direitos fundamentais do homem social*, que constituem os direitos assegurados ao homem em suas relações sociais e culturais (art. 6º da CF: direito à saúde, educação, seguridade social, etc.); (v) *direitos fundamentais do homem membro de uma coletividade*, que a Constituição adotou como *direitos coletivos* (liberdades de reunião e de associação, art. 5º, XVI a XX da CF; direito de entidades associativas de representar seus filiados, art. 5º, XXI da CF; direito de receber

---

<sup>99</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 179.

informações de interesse coletivo, art. 5º, XXXIII da CF; direito de petição, art. 5º, XXXIV, a da CF); (vi) *direitos fundamentais de terceira geração ou direitos fundamentais do homem solidário*, sendo direitos à paz, ao desenvolvimento, à comunicação, ao meio ambiente equilibrado e ao patrimônio comum da humanidade (arts. 3º, 4º, 225 da CF, etc.)<sup>100</sup>.

Desta forma, é possível vislumbrar que o significado da expressão “interesse social”, inserida no art. 127, *caput*, da CF, em uma análise substancial, identifica-se com os valores tidos por fundamentais pela cultura brasileira, os quais foram positivados como direitos fundamentais.

Contudo, o interesse social possui duas faces. O valor impregnado na primeira face, caracterizado como fundamental, concerne ao bem comum e se apresenta de extrema importância para toda a sociedade, ou seja, os indivíduos unanimemente consideram aquele valor fundamental. Na outra face, a interpretação conferida, no caso concreto, por cada um dos indivíduos ao valor inscrito na primeira face mostra-se heterogênea, quando não conflitante.

Exemplificativamente, a ação movida para combater o sistema de cotas raciais veicula interesse social, pois interessa a todos e concerne ao bem comum a discussão acerca do valor fundamental da isonomia. Por outro lado, é fora de dúvida que os indivíduos que se dedicarem ao estudo do tema irão divergir quanto à constitucionalidade da aplicação da isonomia através das cotas raciais, e mesmo dentre aqueles favoráveis às cotas haverá conflitos sobre quais as porcentagens devidas.

Sobre outro ponto de vista, inúmeras situações demonstrarão a colisão de direitos fundamentais. Por isso que Norberto Bobbio ensina não haver fundamentos absolutos para os direitos fundamentais, afirmando que: “de resto, os valores últimos são antinômicos: não podem ser todos realizados globalmente e ao mesmo tempo. Para realizá-las, são necessárias concessões de ambas as partes”<sup>101</sup>. O fundamento de direitos está apoiado na eleição de valores últimos, e esses valores não são justificados, mas apenas assumidos.

---

<sup>100</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 183, 184 e 195.

<sup>101</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.18.



De acordo com o doutrinador italiano, o conflito entre direitos fundamentais pode ser solucionado pela técnica da ponderação, ou princípio da proporcionalidade, segundo o qual se privilegia um direito em detrimento do outro, no entanto, sem tornar inoperante o direito preterido:

É preciso partir da afirmação óbvia de que não se pode instituir um direito em favor de uma categoria de pessoas sem suprimir um direito de outras categorias de pessoas. [...] Na maioria das situações em que está em causa um direito do homem, ao contrário, ocorre que dois direitos igualmente fundamentais se enfrentem, e não se pode proteger incondicionalmente um deles sem tornar o outro inoperante<sup>102</sup>.

A seu turno, Mancuso elenca os critérios quantitativo e qualitativo para solucionar o conflito entre direitos, conforme exposição feita anteriormente<sup>103</sup>.

Assim, embora na definição de interesse social por nós apresentada tenha-se afirmado que eles cristalizam valores tidos por fundamentais pela cultura brasileira, deve-se pontuar que, regra geral, tais valores não são interpretados no caso concreto de forma pacífica pelos integrantes da sociedade.

### **3.2.2 Legitimidade do Ministério Público para as ações que visam a tutela dos direitos individuais homogêneos disponíveis, vistos os reflexos em interesses sociais relevantes**

Não há dúvidas acerca da legitimidade do Ministério Público quanto à defesa dos interesses difusos ou coletivos, contudo, muito ainda se discute em relação a tutela dos interesses individuais homogêneos. Embora ainda persista, judicialmente, a contestação da legitimidade do *Parquet* para a defesa destes interesses, os tribunais estão cada vez mais reiterando a tese de que se faz legítimo o MP quando houver reflexo em interesses sociais de alto relevo social.

Vejamos:

---

<sup>102</sup> Ibidem, p.41.

<sup>103</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.32-33.

DIREITO COLETIVO E DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TÍTULO DE CAPITALIZAÇÃO. PUBLICIDADE ENGANOSA VEICULADA POR CANAIS DE TELEVISÃO, JORNAIS E, PESSOALMENTE, POR CORRETORES. AÇÃO HÍBRIDA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS, DIFUSOS E COLETIVOS. 1. As tutelas pleiteadas em ações civis públicas não são necessariamente puras e estanques. Não é preciso que se peça, de cada vez, uma tutela referente a direito individual homogêneo, em outra ação uma de direitos coletivos em sentido estrito e, em outra, uma de direitos difusos, notadamente em se tratando de ação manejada pelo Ministério Público, que detém legitimidade ampla no processo coletivo. Isso porque embora determinado direito não possa pertencer, a um só tempo, a mais de uma categoria, isso não implica dizer que, no mesmo cenário fático ou jurídico conflituoso, violações simultâneas de direitos de mais de uma espécie não possam ocorrer. 2. No caso concreto, trata-se de ação civil pública de tutela híbrida. Percebe-se que: (a) há direitos individuais homogêneos referentes aos eventuais danos experimentados por aqueles compradores de título de capitalização em razão da publicidade tida por enganosa; (b) há direitos coletivos resultantes da ilegalidade em abstrato da propaganda em foco, a qual atinge igualmente e de forma indivisível o grupo de contratantes atuais do título de capitalização; (c) há direitos difusos, relacionados ao número de pessoas indeterminadas e indetermináveis atingidas pela publicidade, inclusive no que tange aos consumidores futuros. 3. Na hipótese, a ação coletiva foi proposta visando cessar a transmissão de publicidade enganosa atinente aos produtos denominados Super Fácil Carro e Super Fácil Casa, veiculada por canais de televisão, jornais, além da abordagem pessoal, por meio de corretores, prepostos da empresa ré, atingindo número indeterminado de consumidores. 4. Mesmo que se considere que na situação em concreto não há direitos difusos, é de notar que, no tocante ao interesse individual homogêneo, o Ministério Público também preencheu o critério para a sua atuação na defesa desse interesse transindividual, qual seja: o interesse social relevante. 5. O STF e o STJ reconhecem que o evidente relevo social da situação em concreto atrai a legitimação do Ministério Público para a propositura de ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos, mesmo que disponíveis, em razão de sua vocação constitucional para defesa dos direitos fundamentais ou dos objetivos fundamentais da República, tais como: a dignidade da pessoa humana, meio ambiente, saúde, educação, consumidor, previdência, criança e adolescente, idoso, moradia, salário mínimo, serviço público, dentre outros. No caso, verifica-se que há interesse social relevante do bem jurídico tutelado, atrelado à finalidade da instituição, notadamente por tratar de relação de consumo em que atingido um número indeterminado de pessoas e, ainda, pela massificação do conflito em si considerado, estando em conformidade com os ditames dos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, arts. 81 e 82 do CDC e arts. 1º e 5º da Lei n. 7.347/1985. 6. No tocante à responsabilização pela corretagem há incidência da Súm. 283 do STF: "é inadmissível o Recurso Extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles". 7. Além disso, o Código do Consumidor estabelece expressamente no art. 34 que "o fornecedor do produto ou serviço é solidariamente responsável pelos atos de seus prepostos ou representantes autônomos", ou seja, há responsabilidade solidária independentemente de vínculo trabalhista ou de subordinação, responsabilizando-se qualquer dos integrantes da cadeia de fornecimento que venha dela se beneficiar, pelo descumprimento dos deveres de boa-fé, transparência, informação e confiança. 8. Ademais, pelas próprias alegações da recorrente, os corretores em questão agiram de forma parcial, atendendo aos interesses do dono do negócio, inclusive recebendo treinamento deste. Em razão

disso, ambos, intermediador e fornecedor, atraíram a responsabilização solidária pelo negócio. 9. Recurso especial não provido<sup>104</sup>.

Observa-se essa mesma tendência no Supremo Tribunal Federal, o qual tem aceitado a legitimidade do Ministério Público para as ações que visam a tutela dos direitos individuais homogêneos disponíveis, cabe ressaltar, contudo, a necessidade de haver reflexos em interesses sociais relevantes. Deste modo, faz-se oportuno, a colação de algumas ementas:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA. COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA. 1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III). 2. Já os direitos individuais homogêneos pertencem à categoria dos direitos subjetivos, são divisíveis, tem titular determinado ou determinável e em geral são de natureza disponível. Sua tutela jurisdicional pode se dar (a) por iniciativa do próprio titular, em regime processual comum, ou (b) pelo procedimento especial da ação civil coletiva, em regime de substituição processual, por iniciativa de qualquer dos órgãos ou entidades para tanto legitimados pelo sistema normativo. 3. Segundo o procedimento estabelecido nos artigos 91 a 100 da Lei 8.078/90, aplicável subsidiariamente aos direitos individuais homogêneos de um modo geral, a tutela coletiva desses direitos se dá em duas distintas fases: uma, a da ação coletiva propriamente dita, destinada a obter sentença genérica a respeito dos elementos que compõem o núcleo de homogeneidade dos direitos tutelados (*an debeatur, quid debeatur e quis debeat*); e outra, caso procedente o pedido na primeira fase, a da ação de cumprimento da sentença genérica, destinada (a) a complementar a atividade cognitiva mediante juízo específico sobre as situações individuais de cada um dos lesados (= a margem de heterogeneidade dos direitos homogêneos, que compreende o *cui debeatur* e o *quantum debeatur*), bem como (b) a efetivar os correspondentes atos executórios. 4. O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender “interesses sociais”. Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127). 5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses

---

<sup>104</sup> REsp 1.209.633/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 04/05/2015, DJe 14/05/2015.

puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos. 6. Cumpre ao Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos individuais homogêneos compromete também interesses sociais qualificados, sem prejuízo do posterior controle jurisdicional a respeito. Cabe ao Judiciário, com efeito, a palavra final sobre a adequada legitimação para a causa, sendo que, por se tratar de matéria de ordem pública, dela pode o juiz conhecer até mesmo de ofício (CPC, art. 267, VI e § 3.º, e art. 301, VIII e § 4.º). 7. Considerada a natureza e a finalidade do seguro obrigatório DPVAT – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Lei 6.194/74, alterada pela Lei 8.441/92, Lei 11.482/07 e Lei 11.945/09) -, há interesse social qualificado na tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos dos seus titulares, alegadamente lesados de forma semelhante pela Seguradora no pagamento das correspondentes indenizações. A hipótese guarda semelhança com outros direitos individuais homogêneos em relação aos quais - e não obstante sua natureza de direitos divisíveis, disponíveis e com titular determinado ou determinável -, o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva (RE 163.231/SP, AI 637.853 AgR/SP, AI 606.235 AgR/DF, RE 475.010 AgR/RS, RE 328.910 AgR/SP e RE 514.023 AgR/RJ). 8. Recurso extraordinário a que se dá provimento<sup>105</sup>.

Ainda nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DISPONÍVEIS. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRECEDENTES. 1. O Ministério Público possui legitimidade para propor ação civil coletiva em defesa de interesses individuais homogêneos de relevante caráter social, ainda que o objeto da demanda seja referente a direitos disponíveis (RE 500.879-AgR, rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 26-05-2011; RE 472.489-AgR, rel. Min. Celso De Mello, Segunda Turma, DJe de 29-08-2008). 2. Agravo regimental a que se nega provimento<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> RE 631111, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 07/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe 29/10/2014.

<sup>106</sup> AgR no RE 401482, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/06/2013, DJe 20/06/2013.

### 3.3 ILEGITIMIDADE PARA DEFENDER INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Aqueles que defendem a ilegitimidade do Ministério Público alegam que o art. 129, III da Constituição Federal não faz menção aos interesses individuais homogêneos. Essa corrente também entende ser ilegítimo o Ministério Público quando inexistir relevante interesse social. Há ainda a discussão da inexistência de transindividualidade dos direitos individuais homogêneos, fator esse essencial para o interesse ser considerado coletivo. Tais argumentos serão demonstrados a seguir.

#### 3.3.1 Da não menção a interesses individuais homogêneos pelo art. 129, inc. III da Constituição Federal

O art. 129, III, da Constituição Federal de 1988, menciona duas classes de bens, os públicos e os sociais, ou ainda, os bens componentes do patrimônio público e os bens componentes do patrimônio social. Ambas as categorias podem ser consideradas espécies do gênero “bens coletivos”, ou seja, bens que compõem o patrimônio da coletividade e<sup>107</sup>, no sentido emprestado pelo art. 123, III, da Carta de 1988, é composto pelos bens pertencentes ao patrimônio dos entes da Federação, ou seja, União, Estados e Distrito Federal e Municípios. São bens de natureza indisponível<sup>108</sup>, embora os

---

<sup>107</sup> FRONTINI, Paulo Salvador. Ação civil pública e separação dos poderes do Estado. In: MILARÉ, Edis (Org.). **Ação Civil Pública – Lei 7.347/85**: 15 anos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 713-752. Segundo o autor existe uma identificação entre os bens sociais e os bens públicos de caráter extrapatrimonial, bem como entre os bens públicos e os bens de natureza patrimonial. Contudo, cumpre salientar que a maioria dos bens sociais possui natureza patrimonial, uma vez que têm expressão econômica –tais como, por exemplo, os bens que compõem o patrimônio cultural –, além do que, muitos dos bens públicos têm natureza extrapatrimonial, tais como o mar territorial, por exemplo (CF/88, art. 20, V).

<sup>108</sup> Segundo o art. 100 do Código Civil (Lei Federal 10.406, de 2002) “comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar”. O art. 99 do mesmo estatuto prevê que “são públicos os bens de uso comum do povo” (art. 99, I), tais como rios, mares, estradas, ruas e praças, bem como são uso especial (art. 99, II) os edifícios e terrenos destinados à consecução das atividades dos entes da federação, sendo que somente os “dominicais” (art. 99, III), ou seja, os bens componentes do patrimônio próprio da administração pública direta ou indireta são passíveis de alienação.

bens componentes do patrimônio próprio dos entes ligados à Administração direta e indireta possam ser alienados, desde que com prévia autorização legislativa. O Patrimônio Público, originalmente definido para fins de ação popular, por meio da Lei nº. 4.717 de 29 de junho de 1965, era composto pelo conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Todavia, com o surgimento do art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal de 1988, ocorreu uma ampliação desse conceito, passando a serem incluídos a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio cultural<sup>109</sup>.

Nas sociedades contemporâneas ocidentais o patrimônio público é essencialmente formado por bens de natureza imaterial, tais como os monopólios estatais e as rendas obtidas através do poder de tributar. O conceito conferido aos bens públicos pelo art. 99 do atual Código Civil brasileiro é, portanto, mais limitado que o conceito conferido pela Constituição Federal, uma vez que este considera o erário público como sendo parte integrante do patrimônio público.

O patrimônio social está protegido por um interesse público, na medida em que atende às necessidades coletivas, a exemplo do que ocorre em relação ao patrimônio público. Todavia, os bens componentes do patrimônio social nem sempre compõem o patrimônio público, na medida em que podem se encontrar no patrimônio privado<sup>110</sup>.

Os bens componentes do patrimônio privado, tais como áreas ambientais preservadas ou mesmo prédios tombados pelo Poder público, impõem limitações ao proprietário, ensejando direitos subjetivos públicos em face do indivíduo (pessoa física ou jurídica) e não do Estado. Muito embora possam existir direitos subjetivos públicos em face do Estado nestes casos, como, por exemplo, o direito de exigir uma fiscalização competente na proteção destes bens, os direitos subjetivos públicos também podem gerar uma pretensão em face do particular.

Os bens componentes do patrimônio social permitem, portanto, a utilização das ações civis públicas contra o particular, embora estes direitos não sejam de natureza privada, mas sim, pública. Consistem em uma limitação imposta ao proprietário do bem,

---

<sup>109</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 16. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo : Saraiva , 2003, p.173.

<sup>110</sup> APPIO, Eduardo. **Ação Civil Pública no Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2005, p. 90.

dada a sua relevância social ou ao prestador do serviço público, no caso de concessões por exemplo. A ação a ser promovida pelo Ministério Público poderá buscar uma tutela jurisdicional em face do particular ou do Poder público. O particular pode atingir um bem público, quando, por exemplo, pratica um ato lesivo ao erário público ou atinge um bem da União, o mesmo sucedendo em relação à pessoa jurídica de direito público. A ação do particular também pode ocasionar dano aos bens componentes do patrimônio social, como nos casos em que, na qualidade de concessionário de serviço público na área de educação ou saúde, pratique atos que desbordem da finalidade da concessão, fazendo prevalecer o interesse privado sobre o público.

Assim, pelo exposto percebe-se que a interpretação literal não prevê a atuação do MP em interesses individuais homogêneos disponíveis e é esse o argumento utilizado por aqueles que rechaçam essa função do MP, ou seja, que se o legislador quisesse estender a proteção aos interesses individuais homogêneos indisponíveis teria o feito mencionando-os no texto constitucional.

### **3.3.2 Da não transindividualidade dos direitos individuais homogêneos**

Outra consideração que deve ser feita a respeito da diferença entre os direitos essencialmente coletivos e os individuais homogêneos é que, diferentemente dos direitos coletivos e difusos, o individual homogêneo não é um direito transindividual, uma vez que o titular desse direito não é a coletividade, tampouco uma comunidade, mas sim os indivíduos<sup>111</sup>. Nas lições do Ministro Teori Albino Zavascki acerca das ações coletivas e o processo de execução aprendemos: “os direitos individuais homogêneos são, simplesmente, direitos subjetivos individuais. A qualificação de homogêneos não altera nem pode desvirtuar essa sua natureza. É qualificativo utilizado para identificar um

---

<sup>111</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito do Consumidor**: direito material e processual / Flávio Tartuce, Daniel Amorim Assumpção Neves. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: método, 2014, p. 606.

conjunto de direitos subjetivos individuais ligados entre si por uma relação de afinidade, de semelhança, de homogeneidade, o que permite a defesa de todos eles”<sup>112</sup>.

Corroborando com o posicionamento supracitado, como bem afirma o professor Daniel Amorim: “justamente por não ser transindividual, o objeto do direito individual homogêneo não é indivisível, como ocorre no direito difuso e coletivo, sendo divisível e decomponível entre cada um dos indivíduos. Como não existe a incidibilidade natural dos direitos transindividuais, o direito individual homogêneo é apenas a soma de direitos individuais, que, fundados numa tese geral, podem ser tratados conjuntamente como se fossem um só em um processo coletivo”<sup>113</sup>.

Ainda nesse diapasão, dentre os maiores defensores dessa tese de ausência de transindividualidade nos interesses individuais homogêneos está o Ministro Teori Albino Zavascki, o qual fala em defesa de direitos coletivos para se referir aos direitos coletivos e difusos, e em defesa coletiva de direitos quando faz referência aos direitos individuais homogêneos<sup>114</sup>.

Cabe, ainda, mencionar que posição semelhante é também adotada pelo doutrinador Fredie Didier, o qual entende que são raras e rasas as tentativas de defender uma natureza transindividual dos interesses individuais homogêneos, não sendo muito acurado imputar a eles tal característica tão presente nos interesses coletivos e difusos<sup>115</sup>.

---

<sup>112</sup> Cfr. **Processo de execução**: parte geral. 3. Ed. São Paulo: RT, 2004. p. 42-43.

<sup>113</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito do Consumidor**: direito material e processual / Flávio Tartuce, Daniel Amorim Assumpção Neves. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: método, 2014, p. 607.

<sup>114</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo** – tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: RT, 2009. p. 42-43.

<sup>115</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 80-82.



## CONCLUSÃO

Por todo o exposto ao longo deste estudo, concluímos inicialmente que, diante da dúplice terminologia interesses e/ou direitos utilizada pelo CDC, em seus artigos 81,83 e 103, parágrafo primeiro, para se referir a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, o uso do termo interesse é mais adequado, visto que o termo direito é por demais “ambíguo, se não equívoco”, como asseverou Pontes de Miranda<sup>116</sup>.

Além disso, parece-nos mais apropriado reconhecer a relevância jurídica dos interesses transindividuais do que preencher com novos conteúdos os institutos elaborados no passado, como preferem fazer muitos juristas que, diante da incompatibilidade entre as clássicas concepções de direitos subjetivos e a necessidade de se tutelar interesses transindividuais, procuraram ampliar o conceito de direito subjetivo, tratando-o como direito subjetivo difuso.

Quanto aos interesses estudados, estes foram conceituados pelo legislador ordinário no artigo 81, parágrafo único, incisos I, II e III do CDC, como difusos, coletivos e individuais homogêneos; e, por conseguinte chegamos às conclusões abaixo.

Os interesses difusos apresentam, basicamente, as seguintes características: (i) indeterminação dos sujeitos; (ii) ausência de vínculo jurídico a ligar seus titulares; (iii) origem em circunstâncias de fato ou contingenciais; (iv) efemeridade e mutabilidade; (v) indivisibilidade do objeto; e (vi) intensa conflituosidade.

Os interesses coletivos, em contrapartida, são interesses que (i) assim como os difusos, apresentam-se como uma síntese dos interesses individuais; (ii) pressupõem a existência de um vínculo jurídico de união dos elementos componentes do grupo; (iii) permitem, como consequência do laço jurídico que os une, a determinação/identificação dos elementos componentes da coletividade que os titulariza.

Os interesses individuais homogêneos, por sua vez, possuem natureza individual, titularidade determinável ou determinada, objeto divisível e cindível, origem comum, homogeneidade e defesa a título coletivo.

---

<sup>116</sup> MIRANDA, Pontes. **Tratado de Direito Privado – XVI**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2012. prefacio E **Tratado das Ações, Tomo I**. 1ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1998. p. 46.

No âmbito da tutela coletiva de interesses metaindividuais, o papel do Ministério Público, delineado pelo art. 127 da CF, volta-se para a defesa dos interesses sociais, entendidos como aqueles que veiculam direitos humanos fundamentais portadores de valores situados em posição hierárquica superior em relação aos demais valores albergados pelo ordenamento jurídico.

Os interesses sociais coincidem com o bem comum da população, na medida em que todo e qualquer direito fundamental concerne ao bem-estar de todos. No caso concreto, porém, a interpretação que cada um dos indivíduos dá ao direito fundamental é diversa e não raro conflitante uma com a outra, sendo comum apresentarem-se conflitos entre direitos fundamentais, dado que a sociedade em que vivemos é conflitante, fragmentária, heterogênea, composta de indivíduos que possuem diferentes cosmovisões.

A consequência deste raciocínio é a asserção de que o Ministério Público possui legitimidade para ingressar com ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos porque estes, conquanto sejam ontologicamente divisíveis e por vezes disponíveis, coletivamente considerados são dotados de relevância social, ou, em outras palavras, concernem ao interesse social, na medida em que a tutela deles contribui para o progresso material e moral da sociedade.

Outrossim, concluímos que a legitimidade *ad causam* do MP, outorgada pelo artigo 82, inciso I, do CDC, para a defesa dos interesses coletivos e individuais homogêneos, é perfeitamente compatível com suas atribuições constitucionais, porquanto há interesses que, embora disponíveis, transcendem a esfera meramente privada e passam a referir-se à comunidade como um todo, tendo, pois, manifesto interesse social o qual enseja a devida tutela por meio da atividade ministerial.

Ademais, a tutela coletiva de interesses individuais homogêneos é deferida ao Ministério Público na medida em que atende aos ditames do processo civil contemporâneo, pois contribui para a efetividade e celeridade processuais, para a segurança jurídica (a ação coletiva resulta em única sentença para situações jurídicas assemelhadas, diversamente do que pode ocorrer na propositura de ações similares perante juízos diversos), para o acesso à justiça, mormente de pessoas desagregadas, desinformadas ou cujas lesões foram tão ínfimas a ponto de o processo individual não

oferecer recomposição financeira significativa, e para aliviar a sobrecarga do Poder Judiciário.

Do exposto, resta evidente a extensão das atribuições constitucionais do Ministério Público frente à legitimidade conferida pelo CDC para a defesa de interesses coletivos e individuais homogêneos, notadamente os disponíveis. Cabe ressaltar, ainda, que tal defesa não resguarda apenas os consumidores, mas também qualquer outro titular, porque estes, conquanto sejam ontologicamente divisíveis, coletivamente considerados são dotados de relevância social, ou, em outras palavras, concernem ao interesse social, na medida em que a tutela deles contribui para o progresso material e moral da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público e suas atribuições e garantias como cláusulas pétreas ou superconstitucionais. In: MINAS GERAIS. **Manual de atuação funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAF, 2008, p.80-81.

ALVIM, Eduardo Arruda. Apontamentos sobre o processo das ações coletivas. In: MAZZEI, Rodrigo Dias; NOLASCO, Rita Dias (Coord.). **Processo Civil Coletivo**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ANTUNES, Paulo de Bessa, **Direito Ambiental**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2017.

APPIO, Eduardo. **Ação Civil Pública no Estado Democrático de Direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1995.

BELLINETTI, Luiz Fernando. Definição de interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. In: MARINONI, Luiz Guilherme (Org.). **Estudos de Direito Processual Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 666-671.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. **Lei 8078/90 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.jusbrasil.com.br/legislacao/91585/codigo-de-defesa-do-consumidor-lei-8078-90>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 04 nov. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 5139/2009**. Disciplina a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, e dá outras providências. 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CAMPOS, Ronaldo Cunha. **Ação civil pública**. Rio de Janeiro: Aide, 1989.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública** – comentários por artigo – Lei 7.347 de 24.07.85. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1999.

COSTA MACHADO, Antônio Claudio da. **A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 1998.

CRETELLA Júnior, José. **Comentários ao código do consumidor**. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de direito processual civil**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do Direito Brasileiro das Relações de Consumo**. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

FARIA, José Eduardo (Org.). **A crise do Direito numa sociedade em mudança**. Brasília: editora Universidade de Brasília, 1998.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coordenadora). **A tutela dos interesses difusos**. São Paulo: Editora Max Limonad, 1984.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Considerações sobre interesse social e interesse difuso. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **A ação civil pública após 20 anos**: efetividade e desafios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 59-72.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1995

FONTELES, Cláudio. O artigo 127 da Constituição Federal: reflexões. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de et al. (Coord.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.1-2.

FRONTINI, Paulo Salvador. Ação civil pública e separação dos poderes do Estado. In: MILARÉ, Edis (Org.). **Ação Civil Pública – Lei 7.347/85: 15 anos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GARCIA, Monique Julien. A origem do Ministério Público e sua atuação no Direito Comparado. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, p.111-130, Jan/Dez 2012.

GOUVEIA, Marcos Antônio Maselli de Pinheiro. A legitimidade do ministério publico para a defesa de direitos individuais homogêneos. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, RJ, n.11, 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de princípios institucionais do Ministério Público**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LEITE, M. D. **Interesses e direitos essencialmente e acidentalmente coletivos**. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <[http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=3faba29a-8656-4f5f-813c-d781096b4c48&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=3faba29a-8656-4f5f-813c-d781096b4c48&groupId=10136)>. Acessado em: 13 set. 2018.

MACHADO, André Augusto Mendes. **A investigação criminal defensiva**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAIA NETO, Cândido Furtado. **Promotor de Justiça e os Direitos Humanos**. 3. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Comentários ao código de proteção do consumidor**. Comentadores Toshio Mukai... [et al.]; coordenador Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 118.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O ministério público na constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MENDONÇA, Jacy de Souza. **Curso de filosofia do direito: o homem e o direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MOREIRA, José Carlos Barbosa Moreira. **Ações Coletivas na Constituição Federal de 1988**. Revista de Processo, n. 61. São Paulo: RT.

NUNES, Rizzatto. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, Juarez de. **Comentários ao Código de Proteção ao Consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1991.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, Cesar Antônio da. **Direito Disponível e indisponível**. Estudos Jurídicos, volume 22, número 56, setembro/dezembro de 1989.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual / Flávio Tartuce, Daniel Amorim Assumpção Neves**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: método, 2014.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. 9.ed. São Paulo: JusPODVIM, 2014.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WATANABE, Kazuo. **Da cognição no processo civil**. 4. ed. São Paulo: Bookseller, 2012.

WATANABE, Kazuo. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro: Forense: 2017 (Edição Digital).

ZAVASCKI, Teori Albino. O Ministério Público e a defesa de direitos individuais homogêneos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 30, n. 117, p. 173-186, jan./mar. 1993.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.