



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ
CAMPUS ALEXANDRE ALVES DE OLIVEIRA
BACHARELADO EM DIREITO

FLÁVIA FARIAS PAIVA

A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS
INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Biblioteca UESPI PHB
Registro Nº M1403
CDD 347.81016
CUTTER P1422
V _____ EX 01
Data _____
Visto [Assinatura]

Parnaíba
2013

FLÁVIA FARIAS PAIVA

**A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS
INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do
Piauí como requisito à obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Orientadora: Prof. Esp. Etasmida Maria Dias Araújo

Parnaíba

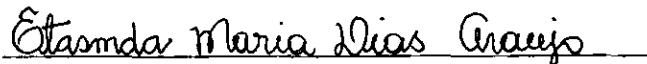
2013

FLÁVIA FARIAS PAIVA

**A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS
INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

Esta Monografia foi julgada adequada à
obtenção do título de Bacharel em Direito e
aprovado em sua forma final pelo Curso de
Direito da Universidade Estadual do Piauí.

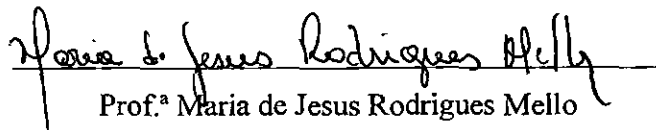
Parnaíba/PI, 06 de dezembro de 2013



Prof.^a e Orientadora Etasmda Maria Dias Araujo

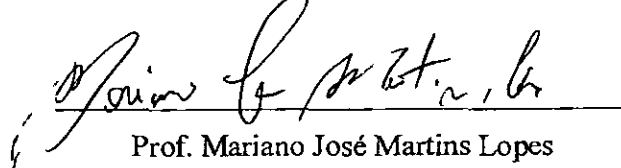


Esp. Renan Barros dos Reis



Prof.^a Maria de Jesus Rodrigues Mello

Coordenador do Curso:



Prof. Mariano José Martins Lopes

RESUMO

Esta monografia discorre sobre o papel do Ministério Público frente à sociedade, com amparo na Constituição Federal, na Lei de Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor, traçando a fisionomia do órgão ministerial como instituição essencial à justiça. Mostrar com advento da Lei Consumerista o surgimento dos direitos transindividuais, quais sejam: difusos, coletivos e individuais homogêneos, enfatizando a importância de tais direitos para tutelar demanda de massas, até então desamparadas por falta de um processo coletivo que abarcasse essas novas situações criadas pela evolução do mercado de consumo. E por fim, demonstrar a legitimidade do Ministério Público na defesa dos direitos individuais homogêneos. O objetivo geral é abordar a discussão em torno da legitimidade do Ministério Público para promoção de demandas coletivas que versem acerca de direitos individuais homogêneos. Tendo como objetivos específicos: a) analisar de forma crítica o contexto histórico do Ministério Público, sua evolução constitucional no Brasil, bem como sua estrutura organizacional; b) discorrer ainda sobre os principais princípios que regem o Ministério Público a luz da sua atuação, ou seja, seus poderes-deveres; c) discutir acerca da Ação Civil Pública analisando a origem das ações coletivas no Brasil, suas condições e efeitos; d) averiguar os interesses individuais homogêneos fazendo um paralelo com os interesses individuais e coletivos e; e) analisar as espécies de legitimidade ativa do Ministério Público, suas raízes de divergências e como lidar com as divergências interpretativas e conceituais. Para isso demonstrou-se a importância do tema no cenário jurídico brasileiro, com fito em identificar quais as circunstâncias e limites se legitimam a atuação ministerial na defesa desses direitos. Fundamentou-se o trabalho com argumentos objetivos, posições doutrinárias, decisões judiciais e normas legais. O trabalho é consequência de uma pesquisa teórica quanto aos seus objetivos, bibliografia quanto à forma de estudo. O método utilizado para se chegar às considerações finais foi o dedutivo e os dados analisados são qualitativos. Conclui-se pela legitimidade do Ministério Público em defesa dos direitos individuais homogêneos quando presente o interesse social, que será identificado de acordo com o caso concreto e com a extensão da lesão.

Palavras-chave: Ministério Público. Legitimidade. Ações Coletivas. Direito Individual Homogêneo.

ABSTRACT

This monograph discusses the role of public prosecution before society, in reliance on the Federal Constitution, the Law on Public Civil Action and the Consumer Protection Code, tracing the face of ministerial body as an essential institution to justice. Show with advent of Law Consumerist the emergence of trans-rights, namely: diffuse, homogeneous collective and individual, emphasizing the importance of such rights for tutelary demand masses, hitherto abandoned for lack of a collective process that would encompass these new situations created by developments in the consumer market. And finally, to demonstrate the legitimacy of the prosecution to the defense of individual rights homogeneous. The overall goal is to address the debate about the legitimacy of the prosecution to promote collective demands that deal about homogeneous individual rights. Having specific objectives: a) critically analyze the historical context of the prosecution, its constitutional development in Brazil, as well as its organizational structure, b) further discuss the main principles governing the prosecution the light of his performance, or is, their powers and duties, c) argue about the Civil Action analyzing the origin of collective action in Brazil, its conditions and effects; d) ascertain the homogeneous individual interests by drawing a parallel with the individual and collective interests and e) analyzing species of active legitimacy of the prosecution, rooted disagreements and how to deal with the interpretive and conceptual differences. To this demonstrated the importance of the issue in the Brazilian legal scenario, with aim to identify the circumstances and limits legitimize the ministerial role in protecting those rights. Was based on the work with objective arguments, doctrinal positions, judicial decisions and legal norms. The work is the result of a theoretical research regarding its objectives, bibliography how to study. The method used to reach the final considerations was deductive and qualitative data analyzed. It concludes the legitimacy of the prosecution in defense of homogeneous individual rights when present social interest, which will be identified in accordance with the case and the extent of injury.

Keywords : Public Ministry . Legitimacy. Class Actions . Single Homogeneous right .

Dedico este trabalho a Deus pela sua intervenção, trazendo-me paz de espírito e equilíbrio necessários à conclusão dessa monografia.

A meus pais pelo incentivo e bom exemplo que sempre me passaram.

Ao meu esposo Fabrício Sousa Feijão, pela compreensão e incentivo aos meus estudos.

A minha filha Maria Eduarda Farias por encontrar nela coragem e alegria para continuar.

A emérita orientadora Etasmida Araújo, pela direção e confiança depositadas neste trabalho.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	10
2.1 AMPARO LEGAL E CONCEITO.....	10
2.2 NATUREZA JURÍDICA.....	12
2.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	14
2.4 A ORIGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL.....	15
2.5 PRINCÍPIOS.....	17
2.5.1 Unidade e Indivisibilidade.....	18
2.5.2 Independência e Autonomia Funcional.....	20
2.6 GARANTIAS INSTITUCIONAIS.....	20
3. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS.....	23
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS.....	23
3.2 GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	25
3.3 CODÍGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.....	28
3.4 DOS INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS EM ESPÉCIE.....	32
3.4.1 Interesses ou Direitos Difusos.....	32
3.4.2 Interesses ou Direitos Coletivos.....	33
3.4.5 Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos.....	34
4. EVOLUÇÃO DO PROCESSO COLETIVO.....	36
5. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEAS	44
6. CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	55

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP: Ação Civil Pública

AgRg: Agravo Regimental

Art.: Artigo

Arts.: Artigos

CC: Código Civil

CDC: Código de Defesa do Consumidor

CF/88: Constituição Federal de 1988

CPC: Código de Processo Civil

LACP: Lei da Ação Civil Pública

MP: Ministério Público

Rel: Relator

RE: Recurso Extraordinário

REsp: Recurso Especial

STJ: Superior Tribunal de Justiça

STF: Supremo Tribunal Federal

1. INTRODUÇÃO

A presente monografia teve como ponto de partida a discussão em torno da legitimidade do Ministério Público para promoção de demandas coletivas que versem acerca de direitos individuais homogêneos, objetivando identificar em que circunstâncias e limites se legitima a atuação ministerial na defesa desses direitos.

Com o crescimento de ações no Judiciário, principalmente à notável proliferação de demandas idênticas que aumentam os óbices na busca por decisões justas, levantam-se questionamentos com relação à existência de outras maneiras de dar celeridade e solução harmônica para todos que se encontram na mesma situação.

Neste contexto, a prestação jurisdicional coletiva ganha força, principalmente com o movimento em prol da dignidade da pessoa humana, que encarregou o Estado de zelar pela condição humana de cada cidadão, assumindo o dever de proporcionar o acesso aos elementos mínimos para uma existência digna. Assim, o Ministério Público se estabeleceu como instituição protetora dos hipossuficientes e dos direitos de abrangência comunitária.

Assim, ressalta-se a figura do *Parquet* que surgiu como defensor do rei até se estabelecer, com o advento da Carta Magna de 1988, como defensor da sociedade democrática. Dentre suas funções ministeriais, está à promoção da ação civil pública sobre interesses e direitos difusos e coletivos, consoante o disposto no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Mas, foi com a entrada no cenário brasileiro do Código de Defesa do Consumidor que tutela dos interesses individuais homogêneos passou a figurar explicitamente no nosso sistema normativo, trazendo a baila um microssistema processual capaz de dar guarita a questões até então desamparadas pelo Código de Processo Civil, onde só individualidade tinha espaço.

As demandas de massa ganharam sua proteção através da intervenção do Ministério Público, medida salutar a evitar decisões contraditórias sobre o mesmo fato, bem como a prestigiar a economia e celeridade processuais, e ainda a evitar o desgaste da máquina judiciária.

Dito isto, questiona-se o Ministério Público está incondicionalmente legitimado a promover demanda coletiva em defesa de direitos individuais homogêneos, ou se em nenhuma hipótese poderia o *Parquet* bater-se em defesa de tais direitos, e em que circunstâncias e limites seria possível atribuir-lhe tal legitimidade ativa.

Nesse sentido, o objetivo principal do presente estudo a se estabelecer, com assento na Constituição Federal de 1988, serão os parâmetros e limites da atuação do Ministério Público brasileiro quando em defesa dos direitos individuais homogêneos.

Já os objetivos específicos, visam analisar de forma crítica o contexto histórico do Ministério Público, sua evolução constitucional no Brasil, bem como a estrutura organizacional do Ministério Público brasileiro. Discorrer ainda sobre os principais princípios que regem o Ministério Público a luz da sua atuação, ou seja, poderes-deveres do Ministério Público; discutir acerca da Ação Civil Pública analisando a origem das ações coletivas no Brasil, suas condições e efeitos; averiguar os interesses individuais homogêneos fazendo um paralelo com os interesses individuais e coletivos e por fim, analisar as espécies de legitimidade ativa do Ministério Público, suas raízes de divergências e como lidar com as divergências interpretativas e conceituais.

A pesquisa tem caráter monográfico, não pretendendo, desse modo, esgotar o tema, tampouco abordá-lo em sua completude. O estudo, realizado a parti da dialética e da hermenêutica, está dividido em quatro capítulos.

Fundamentou-se o trabalho com argumentos objetivos, posições doutrinarias, decisões judiciais e normas legais. O trabalho é consequência de uma pesquisa teórica quanto aos seus objetivos, bibliografia quanto à forma de estudo. O método utilizado para se chegar as considerações finais foi o dedutivo e os dados analisados são qualitativos.

A metodologia se pautou na análise bibliográfica da legislação pátria pertinente, em especial, na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.078/90 e na Lei nº 7.347/ 85, bem como na doutrina especializada sobre o assunto. Realizando ainda pesquisa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, visando verificar o posicionamento desta Corte sobre o tema e compreender, ao se confrontar com as ideias expostas pela doutrina, como a proteção de tais direitos vem sendo trabalhada na prática.

2. DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 CONCEITO E AMPARO LEGAL

A expressão *Ministério* entende-se, pelo exercício de determinada função ou profissão; já o vocábulo *Público* significa tudo que pertence à coletividade ou ao povo em geral, sob domínio do Estado. Assim, “A expressão Ministério Público significa um ofício pertencente à essência do Estado”. (MIRANDA; SANTANA, 2008, p. 21).

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 127 abre o Título IV, Capítulo IV (Da Organização dos Poderes), lecionando acerca das Funções Essenciais a Justiça: “*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*”. (EDITORA SARAIVA, 2013 p. 23).

Cumpre salienta que, a Constituição atribuiu ao Órgão Ministerial a proteção ao regime democrático, sem, contudo, assumir qualquer forma de subordinação e de vínculo a qualquer dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Nessa esteira assevera Mazzilli (2011, p. 42): “*O Ministério Público não participa do processo de elaboração das leis, mas vela pela sua observância; não integra o ato jurisdicional, mas é essencial à sua prestação; não se subordina ao poder executivo, mas seus atos têm natureza administrativa*”.

No que diz respeito à essencialidade do Ministério Público na defesa de interesses individuais e coletivos, assim leciona Mazzilli (2011, p. 50):

O Ministério Público é um órgão do Estado, essencial não só para preservar a inércia do Poder Judiciário, mas também para garantir acesso efetivo à jurisdição em lesões a interesses públicos ou coletivos, cujas finalidades essenciais consistem no zelo pela ordem jurídica, pelo regime democrático e pelos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Como se observa, a atuação do Ministério Público no seio do Estado Democrático de Direito é impulsionada pelo texto Constitucional, contribuindo para o fortalecimento da democracia e dos sentimentos de respeito à ordem jurídica brasileira. Inserido em posição de destaque, atuando em defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Seguindo os ensinamentos de Santana (2008, p. 21), o órgão é considerado “permanente, porque é parte integrante do Estado; essencial à função jurisdicional, porque, sem a mesma, essa ficaria mutilada”. Assim, apresenta-se como uma instituição eminentemente voltada para a sociedade e para suas necessidades sociais, com a realização da justiça, da proteção e da servidão àquela sociedade que o criou.

Assim, continua Santana (2008, p. 45), quando a Constituição Federal de 1988 caracteriza o Ministério Público como uma *Instituição Permanente*, o legislador constituinte deixou evidente que o mesmo não poderá ser abolido. Esse caráter permanente constitui verdadeira imposição do poder constituinte originário, de modo a impedir a supressão da instituição pelo poder constituinte derivado.

Ao dizer que cabe a instituição a *defesa da ordem jurídica*, o constituinte nos orienta que o *Parquet* é o fiscal da lei, devendo zelar pelo cumprimento da mesma. Assumindo um papel de guardião da ordem jurídica, velando pela correta aplicação da lei e pela harmonia do ordenamento jurídico consistente na adequação das demais normas em relação à Constituição Federal.

A *defesa do regime democrático* pode ser definida, segundo Ferreira (2010, p. 35): “como aquele que é estruturado de modo a vincular o exercício do poder a vontade popular”. Ele foi expressamente adotado pela Constituição Federal de 1988, tal como previsto no seu preâmbulo.

Cabe também ao Ministério Público a defesa dos interesses indisponíveis, que pode estar ligada a pessoas indeterminadas ou determinadas. Na medida em que se tutela o bem comum, privilegia-se toda a sociedade, e em última análise, fica fortalecido o poder popular.

Para Mazzilli (2011, p. 67), o *Parquet* assume inspirado pelas novas necessidades da sociedade, valendo-se da nova ordem constitucional trazida pelo constituinte de 1988, e pelo avanço da salvaguarda dos direitos humanos, exigida por todas as culturas, uma posição interventiva na concretização do bem-comum, funcionando na proteção da ordem jurídica, do regime democrático, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, provocando o judiciário em inúmeras ações.

Com esse cenário, a Lei Maior atribui capacidade postulatória ao Ministério Público em todas as esferas, interpondo ao judiciário em inúmeras ações, em defesa do meio-ambiente, do idoso, do consumidor, do patrimônio público, do patrimônio histórico-cultural, da legalidade, eficiência e moralidade na administração pública, zelando, sobretudo, pela sociedade e seu bem-estar. Pode ainda, atuar como *custos legis*, ou seja, fiscal da lei.

Essa missão materializa-se no art. 129 da *Lei Fundamental*, como se vê a seguir:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- 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;

- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (EDITORA SARAIVA, 2013, p. 260).

Além de exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, vedada à representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas, estabelecendo, por conseguinte, atuação direta e independente do órgão ministerial junto à atividade social e estatal, sustentando seu papel no cenário constitucional.

2.2. NATUREZA JURÍDICA

Existe na doutrina grande divergência com relação à natureza jurídica do Ministério Público, pois a Constituição Federal estabelece a tripartição dos poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) inspirada por Montesquieu, estando, portanto, o Órgão Ministerial separado dos demais Poderes do Estado, não possuindo, tal “*status*” pela Lei Fundamental, deixando de ser conceituado como poder.

Anote-se que, a própria definição feita pelo legislador constituinte originário do Ministério Público como “Instituição” e como “Órgão”, exclui sua caracterização como “Poder”. Como, bem explica Ferreira (2010, p. 67):

A instituição traduz-se em ser um ente abstrato, convencionado e legitimado pela sociedade a fim de estabelecer relação de ordem, relacionamento, ou autoridade. É um mecanismo social que controla os indivíduos, sendo um produto de seus interesses que refletem suas experiências, organizado sob a forma de regras e normas, visando, principalmente, a ordenação entre suas interações.

Na concepção de Silva (2006, p. 57): “órgão é uma unidade com atribuição específica dentro da organização do Estado”. É composto por agentes públicos que dirigem e compõem o órgão, voltados para o cumprimento de uma atividade estatal. Eles formam a estrutura do Estado, mas não têm personalidade jurídica, uma vez que são apenas parte de uma estrutura maior, essa sim detentora de personalidade.

Como parte da estrutura maior, o órgão público não tem vontade própria, limitando-se a cumprir suas finalidades dentro da competência funcional que lhes foi determinada pela organização estatal.

Portanto, à figura do *quarto poder*, que seria representada pelo Ministério Público, é negada por Silva (2009, p. 598), que defende a vinculação do *Parquet* ao poder executivo, asseverando acerca do tema que:

Não é aceita a tese de alguns que querem ver na instituição um quarto poder do Estado, porque suas atribuições [...] são ontologicamente de natureza executiva, sendo, pois, uma instituição vinculada ao Poder Executivo, funcionalmente independente, cujos membros integram a categoria dos agentes políticos, e como tal, não de atuar com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e próprias, estabelecidas na Constituição e leis especiais.

Conforme se depreende acima, o Ministério Público estaria vinculado ao poder executivo mais desempenharia plena liberdade funcional, com atribuições e responsabilidades próprias, e como tal, sendo participante da divisão funcional do Estado, é elemento indispensável no *sistema de freios e contrapesos* na contenção do poder estatal, como os são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Não é diferente o pensamento de Moraes (2003, p. 494) quando traz à baila a tese exposta por José Afonso da Silva, senão vejamos:

Analisando a Carta Anterior, que colocava o Ministério Público como órgão do Poder Executivo, Celso de Mello já apontava que seus membros sujeitavam-se a regime jurídico especial, gozando, no desempenho de suas funções, de plena independência. Por sua vez, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, concordando com a independência ministerial, colocava-o como órgão administrativo, destinado a zelar pelo cumprimento das leis, cabendo-lhe a defesa do interesse geral de que as leis sejam observadas. Da mesma forma, José Afonso da Silva afirma que a Instituição ocupa lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, em virtude do alargamento de suas funções de proteção aos direitos indisponíveis e de interesses coletivos, tendo a Constituição Federal dando-lhe relevo de Instituição permanente e essencial à função jurisdicional, mas que ontologicamente sua natureza permanece executiva, sendo seus membros agentes políticos, e como tal, atuam com plena e total independência funcional.

Em contrapartida, Santana (2008, p. 300), aduz que o Ministério Público, atualmente, constitui um verdadeiro “*Quarto Poder*”, pois segundo ele:

As funções do Ministério Público subiram, pois, ainda mais, de autoridade, em nossos dias. Ele apresenta como a figura de um verdadeiro poder Estatal. Se Montesquieu tivesse escrito hoje O Espírito das Leis, por certo não seria tríplice, mas quádrupla a divisão dos poderes. Ao órgão que legisla ao que executa ao que julga, outro órgão acrescenta ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a Justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado.

O fato é que com a Constituição Federal de 1988, a posição do Ministério Público passou a ter independência e autonomia diante dos Poderes do Estado, pois está dotado de garantias fundamentais. Nas palavras de Novelino (2009, p. 705):

A essência do Ministério Público não deve ser analisado somente a partir da natureza de suas atribuições, devendo-se levar em conta sua finalidade institucional e os dispositivos constitucionais que o regem. Por essa razão, o Ministério Público não deve ser considerado um poder autônomo, tampouco uma instituição vinculada a outro poder. Trata-se de uma instituição constitucional autônoma que desempenha uma função essencial a justiça.

Com efeito, a Magna Carta não elevou o Ministério Público a categoria de “Poder”, mas dispôs que ele, no exercício de suas funções, é órgão obrigatoriamente independente. Por consequência, têm como os três poderes, funções independentes, sem a interferência de qualquer um deles e sem posicioná-lo em nenhum dos poderes públicos.

2.3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A origem histórica do Ministério Público é bastante controvertida, como nos adverte Mazzilli (2011). Alguns juristas remontam sua origem aos tempos do direito Romano, em que encontram traços da instituição no ofício de órgãos ligados à atividade administrativa fiscal. Em sucinto desfecho, preciosas são as palavras de Mazzilli (2003, p. 17):

O mais comum é indicar-se que o Ministério Público moderno tem origem nos procuradores do Rei da França, ou, mais especificamente, na Ordenança de 1302, de Felipe IV. Entretanto, verdade seja dita, contemporaneamente na Itália e em Portugal (Ordenações do Reino), existiram Procuradores do Rei, com atribuições semelhantes. (...) A verdade é que a origem do Ministério Público está ligada à defesa do Rei e à acusação penal.

Foi na França que se encontrou o berço da instituição, como bem observa Moraes (2009, p.78). Predomina a tese de que seu embrião se deu por volta do século XIV, quando, na França foram criados os “Procuradores do Rei”, que eram apenas representantes dos interesses privados do monarca perante os tribunais.

O papel desses advogados e procuradores do rei foi gradativamente se ampliando com o fortalecimento dos poderes dinásticos, e eles se tornaram assim, agentes do poder público junto aos tribunais.

Em 25 de março de 1302, Felipe, o Belo, reuniu, em uma única instituição, os procuradores do monarca, que administravam os bens pessoais do rei, e os advogados da Coroa, que defendiam os interesses privados do soberano em juízo. (MORAES, 2009, p. 80).

Finalmente, em agosto de 1670, Luís XIV constituiu a grande codificação do processo criminal da monarquia francesa, a qual ampliou o campo de atuação do Ministério Público. Por essa razão, entende Lira (2010, p. 45), que aí se iniciou a evolução do Ministério Público a caminho da autonomia institucional e da dignidade alcançada no atual cenário jurídico.

Contudo, somente com a Revolução Francesa, em 1789, tal entidade foi mais adequadamente estruturada como unidade organizacional e somente com os textos napoleônicos surgiu o Ministério Público que a França conhece hoje, transformando-se em verdadeiro guardião do Estado Democrático de Direito.

2.4 A ORIGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

A origem do Ministério Público no Brasil está nas velhas ordenações Manuelinas. Mas é com as Ordenações Filipinas que as funções do Ministério Público são delimitadas, assumindo um papel de acusador e fiscalizador. Segue as lições de Rodrigues (1999, p. 39).

A origem francesa trouxe enorme influência para as codificações que alicerçaram a estrutura normativa brasileira da figura do Promotor de Justiça. Não se esquecendo de demonstrar que nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, também fazem referência ao Promotor de Justiça.

A Constituição Imperial, de base ideológica fundada no direito lusitano, também fazia referência a figura de um Procurador da Coroa e Soberania Nacional, que tinha por atribuição promover a acusação penal e estava atrelada ao Senado Federal.

A Constituição Republicana de 1891, como bem observou Moraes (2009, p. 36), em consonância com a Constituição anterior previu apenas o cargo de Procurador-Geral da República, o qual era ocupado por um ministro do Supremo Tribunal Federal indicado pelo Presidente da República.

O Ministério Público em 1934 foi colocado como órgão de cooperação nas atividades governamentais, subordinado ao Judiciário. Destaca Silva (2009, p. 89), que somente com este texto constitucional o Ministério Público passou a receber tratamento de instituição no ordenamento jurídico pátrio.

A Constituição de 1937 foi duramente marcada com um enorme retrocesso, pois o Ministério Público foi extinto, restando apenas o cargo de Procurador Geral da República, totalmente vinculado ao Executivo.

Em 1939, o processo de evolução do Ministério Público retomou com a criação do Código de Processo Civil, estabelecendo a obrigatoriedade de sua intervenção como fiscal da lei nos processos judiciais. Além do mais, o Código de Processo Penal de 1941 consolidou o papel ministerial de titular da ação penal, com poder de solicitar diligências, incluindo a abertura das investigações.

Nos ensinamentos de Masson (2012, p. 55), a Carta de 1946 não mais previu o controle dos Poderes da República sobre o Ministério Público. Porém, as Constituições de 1967 e 1969 recolocaram a instituição como órgão auxiliar do Judiciário e do Executivo, respectivamente, sem qualquer independência funcional.

Ainda com relação à Constituição de 1969, é interessante anotar que para Silva (2009, p. 33) o Ministério Público tinha por atribuição principal a defesa da vontade estatal, não sendo responsável por defender direitos e interesses da sociedade e dos cidadãos. Afinal, a subordinação do Ministério Público aos poderes do Estado não possibilitava a sua atuação contra a Administração Pública.

Com a Constituição de 1988 reafirmou-se a relevante posição do Ministério Público dentro de um Estado Democrático de Direito, concedeu plena independência à instituição e definiu o mesmo plano de garantias do poder Judiciário para o órgão ministerial, inserindo este no capítulo atinente às funções essenciais à Justiça. Não obstante ter recebido as garantias de Poder, o *Parquet* não foi considerado, pela Carta Magna, como um quarto poder de Estado.

Em entendimento colacionado por Santana (2008, p. 32), acerca da relevância que a instituição do Ministério Público trouxe no decorrer destas evoluções:

A partir daí, novas constituintes marcaram a evolução republicana brasileira, vindo à instituição ministerial alcançar sua autonomia, a obrigatoriedade de concurso público para o ingresso na carreira (na qual só poderiam perder a referida função por sentença judicial ou processo administrativo, sendo lhes assegurado o contraditório e a ampla defesa), e sua inamovibilidade.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não só houve tal relevância, mas também foi atribuído ao Ministério Público um elevado status constitucional, com um profundo comprometimento de democracia e de defesa dos interesses da sociedade.

Segundo Mazzilli (2009, p. 57), o Ministério Público, dentro do contexto brasileiro, progrediu bastante: “começou como defensor do rei passou a defensor do Estado, depois a defensor da sociedade”.

Para realizar este papel de defender a coletividade, o órgão ministerial conta com uma estrutura organizacional fundada na divisão de funções conforme a natureza da matéria –

estadual, federal, trabalhista ou militar, o que se depreende do art. 128 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 128. O Ministério Público abrange:
 I - o Ministério Público da União, que compreende:
 a) o Ministério Público Federal;
 b) o Ministério Público do Trabalho;
 c) o Ministério Público Militar;
 d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
 II - os Ministérios Públicos dos Estados.
 (EDITORA SARAIVA, 2013, p. 55)

Diante do exposto, podemos observar que o Ministério Público dispõe de muitos instrumentos legais para o exercício de suas funções institucionais, sempre atuando na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

2.5 PRINCÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 127 que “são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”. Contudo, a Constituição Federal não esgota os princípios aplicáveis ao *Parquet*, podendo se falar ainda em outros princípios como o da *Submissão à Ordem Jurídica*, o da *Indelegabilidade* e o do *Promotor Natural*. (EDITORA SARAIVA, 2013, p. 55).

Com relação ao princípio da *Submissão a Ordem Jurídica*, segundo Silva (2009, p. 56): o Estado de Direito possui como postulados básicos: a submissão ao império da Lei (como expressão da vontade geral); a separação dos poderes (executivo legislativo e judiciário); e o enunciado e garantia dos direitos individuais (direitos e liberdades fundamentais).

Quanto ao *princípio do Promotor Natural*, sabe-se que este está atrelado à garantia do devido processo legal em decorrência do princípio da independência funcional, refere-se à criação de órgão estável com atribuições previamente descritas em lei. Por este princípio o membro do Ministério Público apenas pode agir se investido das funções ministeriais e não é possível se criar ou designar promotores e procuradores *ad hoc* para a demanda.

Como salienta Moraes (2009, p. 605), o colendo Supremo Tribunal Federal veda por unanimidade essa prática nefasta do promotor de exceção, designado para causas esporádicas ferindo o princípio constitucional do promotor natural:

O plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência do presente princípio por maioria absoluta de votos, no sentido de proibirem-se designações casuísticas efetuadas pela chefia da Instituição, que criaram a figura do promotor de

exceção, em incompatibilidade com a Constituição Federal, que determina que somente o promotor natural é que deve atuar no processo, pois ele intervém de acordo com seu entendimento pelo zelo do interesse público, garantia esta destinada a proteger, principalmente, a imparcialidade de atuação do órgão tanto e sua defesa quanto essencialmente em defesa da sociedade, que verá a Instituição atuando técnica e juridicamente.

Destaca-se, ainda, o *princípio da Indelegabilidade*, consoante o qual as funções originárias do Ministério Público não podem ser repassadas a outrem. Por certo, o Ministério Público detém o poder de controle e de fiscalização geral, o que não faria sentido se tais poderes fossem delegados aos próprios fiscalizados.

2.5.1 Unidade e Indivisibilidade

O *Parquet* exerce suas funções em nome de toda a Instituição Ministerial, o que autoriza a sua substituição por outros pares respectivos, sem desnaturar o exercício funcional. Em termos simples, para este princípio os membros do Ministério Público são o próprio Ministério Público corporificado, indivisível.

Sobre o tema acima mencionado, vale citar o entendimento de Novellino (2009, p. 704): “Os membros do Ministério Público não devem ser considerados em sua individualidade, mas como integrantes de uma só instituição, subordinados administrativamente a uma única chefia”.

Assim, entende-se o Órgão Ministerial apenas como um, ou seja, não comporta divisão funcional. Daí, ser errado dizer que existem vários Ministérios Públicos pelo fato de ele ser dividido por atribuições, como o Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar ou Ministério Público Eleitoral. O Supremo Tribunal Federal reconhece esse princípio:

RECLAMAÇÃO - ALEGADA DESRESPEITA A DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA - MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO - ILEGITIMIDADE PARA ATUAR, EM SEDE PROCESSUAL, PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - PRINCÍPIO DA UNIDADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CF, ART. 127, § 1º)- RECURSO NÃO CONHECIDO. - O Ministério Público do Trabalho não dispõe de legitimidade para atuar, em sede processual, perante o Supremo Tribunal Federal, eis que a representação institucional do Ministério Público da União, nas causas instauradas na Suprema Corte, inclui-se na esfera de atribuições do Procurador-Geral da República, que é, por definição constitucional (CF, art. 128, § 1º), o Chefe do Ministério Público da União, em cujo âmbito se acha estruturado o Ministério Público do Trabalho. Precedentes (Rcl 5873 ES, Rel. Min. Celso de Melo, Órgão Julgador Tribunal Pleno, pub. DJe-027 de 11/02/2010). (BRASIL, p. 01, 2010).

Acrescenta Goulart (2010, p. 89), que o verdadeiro conteúdo desse princípio (unidade), é no sentido não de unidade estrutural ou divisão administrativa, mas de comunhão

de objetivos e finalidades. Com efeito, quando o membro atua, ele não representa a Instituição, porquanto não há relação de representatividade, pois, quem de fato atua é o Órgão.

E continua seu pensamento enfatizando que a consequência lógica desse desdobramento é a repartição de atribuições, por critérios de matéria, de pessoa ou de extensão do interesse. Logo, temas que sejam de interesse apenas de determinada região serão de competência de atuação do Ministério Público Estadual, como regra; já se a pessoa envolvida for a União, ou se o objeto da questão for o tráfico internacional de entorpecentes, é do Ministério Público Federal o interesse.

No mesmo sentido defendido por Goulart (2010) acima mencionado, preceitua Masson (2013, p. 919):

Todavia, apesar de acerta a constatação de que o Ministério Público é uno, deve-se atentar para a existência de uma divisão orgânica, necessária para atender a estrutura federativa vigente no país, que fraciona a instituição no aspecto estrutural-funcional. Assim, não se pode confundir o Ministério Público da União com os Ministérios Públicos Estaduais, por exemplo. Em conclusão, unidade que existe é de cada um dos Ministérios Públicos.

O princípio da indivisibilidade, corolário do princípio da unidade, traz a ideia da possibilidade de os integrantes da mesma carreira serem substituídos uns pelos outros, desde que em conformidade com a Lei. Nesse sentido, Novelino aduz (2009, p. 706): “A indivisibilidade, como decorrência do princípio da unidade, possibilita a substituição recíproca entre os membros de um mesmo ramo do Ministério Público, desde que observadas às normas legais”.

Dessa forma, o Ministério Público é uno, seus membros não se vinculam as causas que atuam, não inviabilizando eventuais substituições, ou seja, a possibilidade de um membro se fazer representar por outro, sem nenhum prejuízo para o processo, não implicando em descontinuidade da atividade. Isso por que, quando um membro atua, tem-se que é a própria Instituição atuando, pois ele não atua em nome próprio. No entanto, essa possibilidade de substituição não é livre, mais sim regrada pela Lei.

2.5.2 Independência e Autonomia Funcional

Pelo princípio da independência funcional, os membros do Ministério Público atuam de modo independente sem qualquer tipo de subordinação hierárquica, pautando-se apenas na lei e nas suas convicções. Destarte, o membro ministerial se subordina apenas

administrativamente aos órgãos de direção. Nesse entendimento, afirma Moraes (2009, p. 604):

Nem seus superiores hierárquicos põem ditar-lhes ordens no sentido de agir desta ou daquela maneira dentro de um processo. Os órgãos de administração superior do Ministério Público podem editar recomendações sobre a atuação funcional para todos os integrantes da Instituição, mas sempre sem caráter normativo.

Sendo assim, o Ministério Público não está vinculado a nenhum dos poderes da República (Executivo, Legislativo, Judiciário), devendo respeito tão somente a Constituição, as Leis e a sua própria consciência. Seguindo ainda o pensamento de Moraes (2009, p. 604): “O órgão do Ministério Público é independente o exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja somente devendo prestar contas de seus atos a Constituição, as Leis, e a sua consciência”.

Não existem hierarquia nem subordinação no Ministério Público, nada obstante, estarem, sob o aspecto administrativo, submetidos à chefia do Procurador Geral, não há que se falar em subordinação de índole funcional, assim, o Chefe do Ministério Público não pode ditar ao Promotor como deverá atuar em determinado processo, se deve ou não entrar com uma Ação Penal ou Cível, qual posição deve adotar em determinado parecer.

2.6 GARANTIAS

Os membros do Ministério Público ostentam as mesmas garantias constitucionais dos integrantes do Poder Judiciário, quais sejam: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade do subsídio. Segundo Moraes (2009, p. 714): “De acordo com a Constituição, as leis complementares de organização do Ministério Público da União e dos Estados deverão observar as mesmas garantias atribuídas aos magistrados”.

Estas garantias constitucionais visam conferir maior autonomia e independência no exercício de suas funções. Formam aquilo que a doutrina denomina tríplice garantia. A Vitaliciedade é a garantia atribuída ao membro do *parquet* após dois anos de exercício que lhe assegura a permanência no cargo, cuja perda somente pode ser decretada por sentença judicial transitado em julgado.

Nesse sentido Lenza (2009, p. 90), assevera que a garantia da vitaliciedade assegura ao membro do Ministério Público a perda do cargo somente por sentença judicial transitado em julgado.

Existe uma diferença entre vitaliciedade e estabilidade, a primeira é a garantia atribuída a todos os servidores que titularizam cargos de provimento efetivo, após três anos de

exercício. A estabilidade assegura a permanência apenas no serviço público, mas não especificamente no mesmo cargo.

A estabilidade possibilitam quatro hipóteses de desligamento do servidor: processo administrativo, procedimento administrativo de avaliação de desempenho, excesso de despesa, sentença judicial transitada em julgado. (LENZA, 2010, p. 98).

A garantia da **Inamovibilidade** em regra, os membros do Ministério Público não poderão ser transferidos compulsoriamente de seus cargos, de uma lotação para outra. Na prática, de um município para outro, ou mesmo promovido unilateralmente, ressalvada a hipótese excepcional de interesse público, com decisão da maioria absoluta de votos do Órgão Colegiado do Ministério Público.

Originariamente, o quórum exigido era 2/3 dos membros do colegiado, no entanto com emenda constitucional 45/2004 foi reduzido esse quórum para maioria absoluta. Masson (2013, p. 103), traz uma particularidade com relação ao tema, os membros do Ministério Público não podem ser removidos ou promovidos *ex officio* e de forma unilateral, sem que haja solicitação ou autorização. Como a promoção acarreta a remoção do Ministério Público, ele somente pode ser promovido caso se inscreva para a vaga, e manifeste expressamente sua aquiescência.

De acordo com o art. 128, § 5.º, I, “c”, da CF/88, é assegurada ao membro do Ministério Público a garantia da irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4.º também da Constituição Federal de 1988, vejamos o que diz:

Art. 128. O Ministério Público abrange:

§ 4º - Os Procuradores-Gerais nos Estados e no Distrito Federal e Territórios poderão ser destituídos por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva.

I - as seguintes garantias:

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

[...]

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (EDITORA SARAIVA, 2013, p. 56)

O subsídio, portanto é a remuneração total dos membros do Ministério Público é irredutível, isto é, não podem ser reduzida por lei ou atos do Chefe do *Parquet* sendo considerada uma irredutibilidade apenas nominal, não se garantindo a corrosão inflacionária,

com a desvalorização da moeda de nada vale a garantia da irredutibilidade, a esse respeito assevera Mazzilli (2011, p. 44):

Em país como o nosso, em que a inflação, dezenas de anos a fio, vem corroendo sistematicamente o poder aquisitivo da moeda, ter vencimentos nominalmente irredutíveis é o mesmo que consagrar a tese de que o governante pode mais que reduzir até mesmo aniquilar os vencimentos dos seus servidores, submetendo toda uma categoria funcional.

Já houve grande controvérsia acerca da abrangência da garantia em relação ao poder de compra dos subsídios. Isso porque, sem tal abrangência, a perda inflacionaria poderiam acarretar, na prática, uma redução da remuneração. Essas garantias asseguram que o Órgão Ministerial não sofra pressões por diminuições remuneratórias indevidas no exercício de suas funções e atribuições.

3. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS

É do conhecimento de todos que o direito é dinâmico, buscando incessantemente acompanhar a sociedade embora a passos lentos, sendo paulatinamente influenciado pelas grandes transformações ocorridas na ordem tecnológica, científica e cultural. Essas transformações exigem que o direito seja aberto, sensível às mutações e que tenha aptidão para se estabelecer de forma eficaz, regulando os conflitos de interesses existentes.

Segundo os ensinamentos de Silva (2009, p. 77), não é de hoje que o direito tem se preocupado com a solução judicial de problemas de grupos, classes, categorias de pessoas. Assim, as ações de classe do direito norte-americano têm raízes nas cortes medievais inglesas. Pelo *Bill of Peace*, o autor de ação individual requeria que o provimento englobasse os direitos de todos os que estivessem envolvidos no litígio, para que a questão fosse tratada de maneira uniforme, evitando assim a multiplicação de processos.

Conforme preleciona Mazzilli (2011, p. 108): “no Brasil até a década de 70 os direitos subjetivos e os direitos objetivos eram classificados em público x privado”. Os vários ramos dogmáticos (penal, civil, trabalho) do direito eram inseridos no domínio do Direito Público ou Privado, conforme fosse à natureza do interesse predominante e dos sujeitos das relações por eles disciplinadas.

Vejamos o que Mazzilli (2011, p. 47) afirma a esse respeito:

Tornou-se, pois, tradicional a distinção entre o Direito Público (no qual o Estado é o titular do interesse) e o Direito Privado (no qual o indivíduo é o titular do interesse). Nesse sentido, o interesse público consiste na contraposição do interesse do Estado ao do indivíduo [...]; por outro lado, o interesse privado consiste na contraposição entre os indivíduos, em seu inter-relacionamento.

Seguindo o pensamento de Masson (2013, p. 120), a nova realidade social de massa trouxe consigo a proteção jurídica de novas espécies de interesses, e os novos ramos dogmáticos daí resultantes (direito ambiental, consumidor), não se amoldando confortavelmente ao Direito Público, e nem ao Privado.

Com a revolução das relações de consumo a vulnerabilidade do indivíduo aumentou, posto que a legislação vigente não elencou em seu bojo ferramentas capazes de dirimir conflitos “novos”, “diferentes” que transcendiam a órbita meramente individual, mas não se enquadravam nos interesses públicos, só com o advento da norma consumerista esses paradigmas foram sendo superados.

Em consonância com o pensamento de Masson (2010), explanado acima, Mazzilli (2011, p. 45) assevera que a realidade social mudou e com ela a necessidade de criação de novas formas de buscar a proteção na justiça de um direito que esteja sendo afetado: [...] Nos últimos anos, tem-se reconhecido que existe uma categoria intermediária de interesses que, embora não sejam propriamente estatais, são mais que meramente individuais, porque são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas [...].

Para Silva (2009, p. 109), a dicotomia clássica entre público e privado foi abalada, sofrendo diversas críticas doutrinárias, pois os interesses sociais, indisponíveis, foram abarcados pelos interesses públicos ao longo dos anos equivocadamente, o próprio legislador abandona o conceito de direito público como interesse do Estado e passa a identificá-lo como bem geral da sociedade.

Nessa esteira, Andrade (2009, p. 89), também aponta que, as normas consagradoras desses novos “direitos” não se encaixam adequadamente como ramos do Direito Privado, pois se afastam do modelo, segundo o qual as partes envolvidas são sempre determinadas, estão em pé de igualdade nas relações jurídicas, gozando de autonomia para celebrar seus negócios e cujos direitos podem ser fruídos ou dispostos de modo exclusivo por uma única pessoa.

De outra banda, os novos direitos tampouco se adequam perfeitamente ao Direito Público, pois suas regras não se baseiam no disciplinamento de relações em que a Administração Pública surge numa relação de superioridade para com os administrados.

O Código Civil de 1916, com relação as questões individuais de direito civil, tratava basicamente do inter-relacionamento entre particulares e suas respectivas obrigações, não dando azo à proteção dos direitos e interesses relativos a grupos de pessoas de maneira eficaz e efetiva. Nem mesmo o Código de Processo Civil trata de maneira abrangente as possibilidades de se buscar a prestação jurisdicional do Estado de maneira coletiva.

Só com o advento da Lei n. 7.347/85 Lei da Ação Civil Pública (LACP) e, em seguida, com a Lei n. 8.078/90 Código de Defesa do Consumidor que a defesa dos interesses de grupos começou a serem sistematizadas, trazendo a baila os interesses transindividuais: difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Em relação à evolução desses interesses transindividuais no ordenamento jurídico brasileiro Mazzilli (2010, p. 55), salienta a importância da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor na concretização da proteção desses direitos com a criação dos interesses transindividuais:

No Brasil, a defesa dos interesses de grupos começou a ser sistematizada com o advento da Lei n. 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública (LACP), e, em seguida, com a Lei n. 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor (CDC), que distinguiu os interesses transindividuais em difusos, coletivos em sentido estrito, e individuais homogêneos.

Segundo Masson (2013, p. 130), os interesses transindividuais também podem ser chamados de interesses coletivos *lato sensu*, eis que compartilhados por grupos de pessoas que tenham em comum um direito gerado a partir do mesmo fato ou ato jurídico.

Com o surgimento dos interesses transindividuais, gerou a necessidade da proteção pelo Estado como meio de garantir não apenas a eficácia dos direitos fundamentais dos indivíduos, integrantes de um coletivo prejudicado ou ameaçado de lesão a um bem jurídico seu, mas também a efetividade da tutela jurisdicional a todo o coletivo detentor do interesse, bem como a economia e a celeridade processual a fim de garantir outro princípio: o da razoável duração do processo.

3.2 GERAÇÕES OU DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Para começar a falar das gerações ou dimensões, como defendem alguns juristas, dos direitos fundamentais nada mais justo do que fazer algumas ponderações acerca do tema direitos fundamentais. Modernamente, a expressão direitos fundamentais tornou-se cada vez mais comum no seio da sociedade, não é difícil encontrar um leigo defendendo o seu direito como um direito fundamental. Mas afinal o que são realmente direitos fundamentais?

Marmelstein (2009, p. 60), explica que os direitos fundamentais no Brasil possuem aplicação imediata, por força do art. 5º, § 1º, da Constituição Federal de 1988, e, portanto, não precisam de regulamentação para ser efetivados, pois são diretamente vinculados e plenamente exigíveis.

São também cláusulas pétreas, por força do art. 60, inc. IV, § 4º, da Constituição Federal de 1988, e, por isso, não podem ser abolidos nem mesmo por meio de emenda constitucional. Percebe-se que, o constituinte originário preocupou-se em assegurar que os direitos fundamentais fossem normas inerentes a condição de sobrevivência humana, não tolerando sob hipótese alguma sua supressão.

Possuem hierarquia constitucional, ou seja, se determinada lei dificultar ou impedir de modo desproporcional a efetivação de um direito fundamental, essa lei poderá ter sua aplicabilidade afastada por inconstitucionalidade.

Em outras palavras, os direitos fundamentais possuem um inegável conteúdo ético, eles são valores básicos para uma vida digna em sociedade, estando intimamente

ligados à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder. A dignidade humana é a base axiológica dos direitos fundamentais, ou seja, o homem pelo simples fato de existir é titular de direitos que devem ser respeitados e reconhecidos por seus semelhantes e pelo próprio Estado.

A esse respeito, assevera Marmelstein (2009, p. 20):

[...] Os direitos fundamentais são normas jurídicas, intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder, positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico.

Adentrando propriamente ao tema das gerações dos direitos fundamentais, tomando por base o pensamento de Masson (2013, p. 140): “os direitos de primeira geração são os responsáveis por inaugurar, no final do século XVIII e início do século XIX, o constitucionalismo ocidental”, e importam na consagração de direitos civis e políticos clássicos, ligados ao valor liberdade, ou seja, direito a vida, liberdade religiosa, crença, locomoção, reunião dentre tantos outros.

Nos ensinamentos de Novelino (2009, p. 362): “os direitos de primeira dimensão têm como titular o indivíduo e são oponíveis, sobretudo, ao Estado, impondo-lhe diretamente um dever de abstenção”, caráter negativo, o Estado não pode desrespeitar a liberdade de religião, nem a vida, enfim, trata-se de impor ao Estado obrigações de não fazer.

Novelino, seguindo a mesma linha de pensamento de Bonavides (2006, apud NOVELINO, p. 263) assim define:

Os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, e traduzem como faculdade ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.

Assim, os direitos de primeira geração são aqueles que consagram meios de defesa da liberdade do indivíduo, a partir da exigência de que não haja ingerência abusiva dos Poderes Públicos em sua esfera privada. Foram os primeiros a ser conquistados pela humanidade e se relacionam à luta pela liberdade e segurança diante do Estado. São direitos relacionados às pessoas, individualmente.

Já os direitos de segunda geração, conforme Masson (2013, p. 98): “normalmente traduzidos enquanto direitos econômicos, sociais e culturais, enfatizando a igualdade entre os homens”. Sendo, portanto, um direito positivo exigindo uma atuação de fazer do Estado significando que sua realização depende de políticas públicas estatais, como prestações sociais de saúde, educação, trabalho.

Segundo Lenza (2009, p. 670), a Revolução Industrial foi o pano de fundo para a luta do proletariado insatisfeito com as desigualdades, o impulsionando na conquista de direitos sociais, econômico e culturais:

O momento histórico que os inspira impulsiona é a Revolução Industrial europeia, a partir do século XIX. Nesse sentido, em decorrência das péssimas situações e condições de trabalho, eclodem movimentos como o cartista na Inglaterra e a Comuna de Paris (1848), na busca de reivindicações trabalhistas e normas de assistência social.

Diante destes movimentos no mundo, em decorrência do crescimento demográfico, da industrialização da sociedade, e das desigualdades sociais, começaram a florescer diversas reivindicações populares exigindo um papel mais ativo do Estado, foi nesse cenário que uma nova geração de direitos fundamentais surgiu, à terceira geração de direitos.

O surgimento de direitos ligados à fraternidade teve como causa a constatação da necessidade de atenuar as diferenças entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, por meio da colaboração de países ricos com países pobres, como destaca Moraes (2009, p. 31):

[...] Modernamente, protege-se, constitucionalmente, como direitos de terceira geração os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e outros direitos difusos, que são, no dizer de José Marcelo Vigliar, os interesses de grupos menos determinados de pessoas, sendo que entre elas não há vínculo jurídico ou fático muito preciso.

Em síntese, os direitos de terceira geração, buscam tutelar genericamente todas as formações sociais, interesses de titularidade coletiva ou difusa. Assim, é nessa geração que os direitos transindividuais aparecem, abrangendo toda a coletividade, não somente ao homem individualmente considerado.

3.3 CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078 foi editado em 11 de setembro de 1990, momento em que o país passava por uma abertura política e econômica. Como consequência direta, aumentou consideravelmente o interesse da sociedade por normas de regulamentação das relações de consumo, conforme a economia do país se estabiliza, cresce o poder de consumo e o reconhecimento da importância da regulamentação das atividades comerciais.

Segundo Nunes (2011, p. 180), a Lei Consumerista demorou em concretiza-se. O Código Civil de 1916, bem como as demais normas do regime privado, já não dava conta de lidar com as situações tipicamente de massa. Era necessária uma lei capaz de dar conta das relações jurídicas materiais que estavam surgindo, amparadas por um suporte legal que lhes explicitasse o conteúdo e que impedisse os abusos que vinham sendo praticados.

Trazendo algumas reminiscências de nossa experiência consumerista, as leis brasileiras de maneira esparsa fizeram menção à proteção do consumidor. Começando pelo Código Comercial de 1840, que trazia alguns dispositivos de proteção aos interesses dos consumidores em caso de não prestação dos serviços contratados. O Código Civil de 1916 estabelecia critérios de responsabilidade do fornecedor em seu artigo 1.245.

Ainda neste contexto histórico, salienta Nunes (2011, p. 100), outro marco na defesa do consumidor ocorreu em São Paulo de 1976, quando foi criado o primeiro órgão público de proteção ao consumidor, o “Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor”, o PROCON. No mesmo período, foram promulgadas normas direcionadas à defesa do consumidor relacionadas a alimentos, saúde e habitação.

Mas, somente com a Constituição Federal de 1988 é que se incluiu a defesa do consumidor no plano da política constitucional, aparecendo no texto maior, entre os direitos e garantias fundamentais elencadas em seu art. 5º, XXXII: “*o Estado promoverá, na forma da lei a defesa do consumidor*”, fato esse, que garante sua condição de cláusula pétrea, conforme se depreende da leitura do art. 60, § 4º, IV, do mesmo diploma legislativo, “*A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais*”. (EDITORA SARAIVA, 2013, p. 40).

Constituição Federal de 1988 apresenta a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica em seu art.170 aduzindo que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

V - defesa do consumidor; (MACHADO, 2013, p. 46).

O Código de Defesa do Consumidor inaugurou um novo modelo jurídico dentro do Sistema Constitucional Brasileiro. Em primeiro lugar, a Lei Consumerista é Código por determinação constitucional conforme o artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que expressamente determinou a criação do Código de Defesa do consumidor “*O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor*”. Logo, A Constituição Federal de

1988, taxativamente exigiu que Estado adotasse uma política de consumo que protegesse o consumidor. (MACHADO, 2013, p. 34).

Segundo Amarante (2010, p. 209), o estopim para essas mudanças trazendo o consumidor para dentro da Constituição Federal e dando-lhe caráter fundamental advém da forma como o consumidor era exposto aos fenômenos econômicos, tais como a industrialização, a produção em série e a massificação.

E como consequência deste movimento, Bonatto (2003, p. 72) expôs que: “[...] as regras de proteção e de defesa do consumidor surgiram, basicamente, da necessidade de obtenção de igualdade entre aqueles que eram naturalmente desiguais”. Esta norma vem prevista no art. 4º, I do Código do Consumidor trazendo a baila a Política Nacional das Relações de Consumo.

O seu objetivo é o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia dessas relações, salientando para o reconhecimento de sua vulnerabilidade no mercado de consumo, evidenciando diretamente a aplicação do princípio da igualdade.

Nesse diapasão, para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, citadas acima, contará o poder público com instrumentos de manutenção de assistência jurídica integral e gratuita para o consumidor carente com instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor no âmbito do Ministério Público, criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo, criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo, concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.

Resta demonstrado, a enorme importância do Código de Defesa do Consumidor e a sua preocupação em tutelar a parte mais fraca da relação consumerista, e neste sentido discorre Marques (2003, p. 53):

O CDC brasileiro concentra-se justamente no sujeito de direitos, visa proteger este sujeito, sistematiza suas normas a partir desta ideia básica de proteção de apenas um sujeito “diferente” da sociedade de consumo: o consumidor. É um Código especial para “desiguais”, para “diferentes” em relações mistas entre um consumidor e um fornecedor.

O Código de Defesa do Consumidor é uma lei principiológica, modelo até então inexistente no Sistema Jurídico Brasileiro, assevera Nunes (2011, p. 111):

Como lei principiológica entende-se que ingressa no sistema jurídico, fazendo, digamos assim, um corte horizontal, indo, no caso do CDC, atingir toda e qualquer relação jurídica que possa ser caracterizada como de consumo e que esteja também regrada por outra norma jurídica infraconstitucional.

Os princípios e normas Consumeristas são consideradas de Ordem Pública e de Interesse Social, essas normas de ordem pública, também chamada de coercitivas, imperativas, taxativas ou cogentes, são normas que impõem ou proíbem de maneira categórica.

Nader (2011, p. 77), conceitua tais princípios como: “aqueles que obrigam independentemente da vontade das partes, isso por resguardarem os interesses fundamentais da sociedade”. Como já mencionado, o diploma consumerista se impõe sobre a própria vontade dos contratantes, ditando regras e estabelecendo obrigações imutáveis, e nesse sentido têm decidido o colendo Superior Tribunal de Justiça:

O caráter de norma pública atribuída ao Código de Defesa do consumidor derroga a liberdade contratual para ajustá-la aos parâmetros da lei, impondo-se a redução da quantia a ser retida pela promitente vendedora a patamar razoável, ainda que a cláusula tenha sido celebrada de modo irretroatável e irrevogável. (BRASIL, 2001, p. 56).

Neste contexto, ensina Marques (2003, p. 56): “são leis que nascem com a árdua tarefa de transformar uma realidade social, de conduzir a sociedade a um novo patamar de harmonia e respeito nas relações jurídicas”. E ainda, “as normas de ordem pública estabelecem valores básicos e fundamentais de nossa ordem jurídica, são normas de direito privado, mas de forte interesse público, daí serem indisponíveis e infestáveis através de contrato”.

No que tange ao interesse social da norma, valem os ensinamentos de Filomeno (2000, p. 26), ao asseverar que a Lei 8.078/90 “visa a resgatar a imensa coletividade de consumidores da marginalização não apenas em face do poder econômico, como também dotá-la de instrumentos adequados para o acesso à justiça do ponto de vista individual e, sobretudo, coletivo”.

Continua Filomeno a dizer que (2000, p. 47): o “interesse social funciona como um complemento à proposição ordem pública, materializando a dimensão coletiva que se pretendeu dar à legislação consumerista”. O acréscimo da sobredita expressão foi uma maneira encontrada pelo legislador de reforçar a importância, e necessária aplicação do Código de Defesa do Consumidor a situações que envolvam as chamadas relações de consumo.

Outra inovação que o Código Consumerista trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro foi dividir os direitos, ou interesses, transindividuais dos consumidores em um subgrupo, composto por interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, classificados consoante o grupo de indivíduos atingidos, a divisibilidade do interesse e a origem da lesão ou ameaça à lesão a direito do grupo. Tal divisão encontra-se elencada no art. 81 do dispositivo legal, que visa legitimar a defesa coletiva em juízo:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos assim entendidos os decorrentes de origem comum. (MACHADO, 2013, p. 24).

Em verdade, os direitos transindividuais são sementes que foram plantadas e com a evolução da sociedade estão sendo colhidos agora. O Código de Defesa do Consumidor trouxe grande avanço ao classificar esses direitos em difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. Essa classificação leva em conta a titularidade, a divisibilidade e a origem do direito material. A expressa referência legal a esses direitos amplia e redimensiona a técnica de tutela individual, viabilizando o acesso à justiça pela via coletiva.

Assim, a defesa do consumidor hodiernamente está consolidada, isto se deve ao trabalho de uma política de educação para o consumo, elucidando ao consumidor os seus direitos em busca de uma relação mais equilibrada e equânime, sempre colocando a parte hipossuficiente, o consumidor, numa posição de igualdade, isso se deve as várias possibilidades trazidas com o código do consumidor, seja individualmente, ou através de ações coletivas, todas com objetivo de melhorar o acesso ao judiciário.

3.4 DOS INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS EM ESPÉCIE

3.4.1 Interesses ou Direitos Difusos

Os interesse ou direitos difusos vem elencado no art. 81, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor vejamos o que dispõe:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. (MACHADO, 2013, p.25, grifo nosso).

[...]

Dessa forma, os direitos difusos não estão circunscrito a uma determinada coletividade, grupo, ou classe de pessoas. Atinge, a todos indeterminadamente. Como exemplo, cita-se a defesa do meio ambiente, por ter relação conexa com o bem-estar e qualidade de vida, a todos interessa, sendo, portanto, considerado difuso o direito decorrente.

Mazzilli (2008, p. 53) conceituou direito difuso como:

Os interesses difusos compreendem grupos menos determinados de pessoas (melhor do que pessoas indeterminadas são antes pessoas indetermináveis), entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático precisam. São como um feixe de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontram unidos por circunstâncias de fato conexas.

Ressalte-se que, as características dos interesses difusos levam em conta, respectivamente, a divisibilidade do interesse (interesses de natureza indivisível), o grupo de indivíduos atingidos (pessoas indeterminadas) e a origem da lesão ou da ameaça de lesão a direito (ligadas por circunstâncias de fato).

Em consequência, Nunes (2011, p. 87) diz que: “melhor do que pessoas indeterminadas são antes pessoas indetermináveis, entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático preciso”. São como um feixe ou conjunto de interesses individuais de pessoas indetermináveis, unidas por pontos conexos.

Em suma, os interesses difusos atingem uma coletividade de modo geral, as pessoas encontram-se interligadas por um vínculo fático, inexistindo uma relação jurídica base, ou seja, o elo são os fatos. O objeto ou bem jurídico protegido é indivisível, exatamente por atingir e pertencer a todos indistintamente.

3.4.2 Interesses ou Direitos Coletivos

Os interesses coletivos estão dispostos no art. 81, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor, considerados direitos de natureza divisível, o titular deve ser um grupo de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Vejamos o que reza a Lei Consumerista.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

[...]

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. (MACHADO, 2013, p. 25).

[...]

Nota-se do exposto acima, que os titulares dos direitos coletivos são indeterminados, porém determináveis. Isso quer dizer que para a verificação da existência de um direito coletivo não há necessidade de se apontar concretamente um titular específico. Um exemplo claro disso é a qualidade de ensino oferecido por uma escola que é tipicamente abarcado pela coletividade.

De outra banda, segundo o pensamento de Didier e Zanetti (2012, p. 77) no que diz respeito à relação base, existente entre os titulares dos interesses coletivos, leciona:

Cabe ressaltar que a *relação-base* necessita ser anterior à lesão (caráter de anterioridade). A relação-base forma-se entre os associados de uma determinada associação, os acionistas da sociedade ou ainda os advogados, enquanto membros de uma classe, quando unidos entre si (*affectiosocietatis*, elemento subjetivo que os une entre si em busca de objetivos comuns); ou, pelo vínculo jurídico que os liga a parte contrária, *e.g.*, contribuintes de um mesmo tributo, estudantes de uma mesma escola, contratantes de seguro com um mesmo tipo de seguro etc. No caso da publicidade enganosa, a “ligação” com a parte contrária também ocorre, só que em razão da lesão e não de vínculo precedente, o que a configura como direito difuso e não coletivo *strcto sensu* (propriamente dito).

As relações jurídicas base salientadas acima por Didier e Zanetti (2012, p. 96), englobam sujeito ativo e passivo. Pode-se dessa forma, dividir em duas fases de relações jurídicas base, na primeira, os titulares (sujeito ativo) estão ligados entre si, como os membros de uma entidade de classe. Na segunda fase, os titulares (sujeito ativo) estão ligados com o sujeito passivo, nota-se pela relação de usuários de um mesmo serviço público essencial, como o fornecimento de água. Assim, essa relação jurídica pode dar-se entre os membros do grupo ou pela sua ligação com a parte contrária.

3.4.3 Interesses ou Direitos Individuais Homogêneos

O legislador consumerista foi além da definição de direitos difusos e coletivos criando uma nova categoria de direito coletivo, que denominou de direitos individuais homogêneos. Com fito no art. 81, inciso III, do Código de Defesa do Consumido, aduz: “os interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”, Por “interesses de origem comum” entendem-se os interesses que têm uma causa

comum ou um único fato que gerou várias pretensões. Esta, por sua vez pode ser de fato ou de direito, próxima ou remota. (MACHADO, 2013, p. 25).

Didier e Zanetti (2011, p. 78), afirma a importância prática com a inovação trazida pelo direito individual homogêneo na realidade de consumo modernamente, conforme o pensamento abaixo:

Sem sua criação pelo direito positivo nacional não existiria possibilidade de tutela coletiva de direitos individuais com natural dimensão coletiva em razão de sua homogeneidade, decorrente da massificação/padronização das relações jurídicas e das lesões daí decorrentes. A ficção jurídica atende a um imperativo do direito, realizar com efetividade a Justiça frente aos reclames da via contemporânea.

Assim, tal categoria de direitos representa uma ficção criada pelo direito positivo brasileiro com a finalidade única e exclusiva de possibilitar a proteção coletiva de direitos individuais com dimensão coletiva. Sem essa expressa previsão legal, a possibilidade de defesa coletiva de direitos individuais estaria vedada.

Com relação aos sujeitos titulares desses direitos, na precisa dicção legal fica evidenciado que são sempre mais de um sujeito e determinados. Mais de um porque, se for um só, o direito é individual simples, e determinado porque neste caso, como o próprio nome diz, apesar de homogêneo, o direito é individual. Nas palavras de Andrade (2011, p. 180): “são direitos subjetivos individuais com um traço de identidade, de homogeneidade, na sua origem”.

Ainda nessa linha de conceituação diz Nunes (2011, p. 120), os direitos individuais homogêneos são divisíveis, a lesão sofrida por cada titular pode ser reparada na proporção da respectiva ofensa, o que permite ao lesado optar pelo ressarcimento de seu prejuízo via ação individual. No entanto, buscando a viabilidade e eliminação de sérias limitações à eficácia das ações individuais a lei de proteção do consumidor estimula sua tutela por meio de ações coletivas, diminuindo consideravelmente as disparidades nos julgados.

Andrade (2011, p. 30) também esclarece esse pensamento de determinabilidade por seus titulares afirmando o seguinte:

A determinabilidade dos titulares dos direitos individuais homogêneos deve-se a sua natureza: eles são direitos subjetivos individuais. Pela mesma razão sua defesa judicial pode se dar em ações individuais, embora, dados os entraves que essa modalidade de tutela importa (especialmente se o número de lesados é elevado), a defesa coletiva é não apenas admitida como estimulada pelo Código de Defesa do Consumidor.

Mas, note-se, não se trata de litisconsórcio e sim de direito coletivo. Não é o caso de ajuntamento de várias pessoas, com direitos próprios e individuais no polo ativo da

demanda, o que se dá no litisconsorte ativo, quando se trata de direito individual homogêneo, a hipótese e de direito coletivo, o que permitirá o ingresso da ação judicial por parte de seus legitimados, um deles é o Ministério Público. É clara a posição defendida por Masson (2011, p. 82):

Os direitos individuais homogêneos podem ser objeto de um processo individual instaurado pelas vítimas em litisconsórcio por afinidade (art. 46, IV, CPC). Podem, ainda, ser objeto de ações individuais propostas pelas vítimas isoladamente; essas ações, que se multiplicarão, poderão dar ensejo a situações previstas no art. 285-A, CPC, que permite o julgamento liminar de improcedência, quando o magistrado depara-se com causas repetitivas, semelhante a uma sobre a qual já se manifestou pela improcedência. Essas causas repetitivas são exatamente as causas individuais propostas vítimas isoladas ou em litisconsórcio, que se acumulam no judiciário.

O importante é que a possibilidade de tutela coletiva de direitos individuais significa grande instrumento para a universalização do acesso à Justiça. Além disso, a possibilidade de tutela coletiva atende à necessidade de economia processual. Se a origem dos direitos de vários indivíduos é comum, e se é caracterizada a homogeneidade desses direitos, nada mais adequado que uma decisão judicial única e uniforme que possa atender àquelas inúmeras situações de idêntico teor.

4. EVOLUÇÃO DO PROCESSO COLETIVO

O Código de Defesa do Consumidor trouxe ao cenário nacional importantes aspectos com relação à defesa do consumidor em juízo, apesar de reger uma série de direitos subjetivos individuais, traz em seu bojo uma enorme preocupação com a proteção coletiva. Analisando o Título III da lei 8.078/90, "Defesa do Consumidor em Juízo", percebe-se o especial amparo dado às relações coletivas. Muito embora a proteção individual não esteja excluída.

Nos escólios de Didier e Zanetti (2011, p. 40), as ações coletivas são uma constante na história jurídica da humanidade, muito embora, assim como os demais ramos do direito, somente no último século tenham adquirido a configuração constitucional de direitos fundamentais cristalizadas na Constituição Federal de 1988.

Antes do advento do contexto socioeconômico pós-revolução industrial, que abriu caminho para o reconhecimento de direitos materiais de dimensão coletiva e do processo coletivo na forma como atualmente é conhecido, é possível identificar, na história mundial mais remota, alguns instrumentos destinados à tutela de interesses coletivos.

Continua Didier e Zanetti (2011, p. 25), a respeito do surgimento das ações coletivas, "o surgimento das ações coletivas remonta a duas fontes principais, sendo a primeira, e mais conhecida, o antecedente romano da ação popular em defesa das *rei sacrae*, *rei publicae*", conforme abaixo:

Ao cidadão era atribuído o poder de agir em defesa da coisa pública em razão do sentimento, do forte vínculo natural que o ligava aos bens públicos *lato sensu*, não só em razão da relação cidadão/bem público, mas também pela profunda noção de que a República pertencia ao cidadão romano, era seu dever defendê-la. Daí o brocardo "*Reipublicae interest quam plurimum ad defendam suam causam*" (interessa à República que sejam muitos os defensores de sua causa).

A difusão desse pensamento protecionista era impactante, ao ponto de se tornar inerente ao indivíduo, era um dever do cidadão lutar por uma República plena e organizada, assim, as ações populares do direito romano permitiam ao cidadão a defesa de logradouros públicos e coisas de uso comum e domínio do povo.

A segunda fonte seria as ações coletivas das "classes", que é o antecedente mais próximo das atuais *class actions* que são ações coletivas existente em países de sistema jurídico *Common Law* elas foram criadas para suprir a ineficácia das clássicas ações individuais, ao lançar escólios sobre a matéria, afirma Andrade (2011, p. 07):

Nos sistemas do *common Law* a tutela dos interesses ou direitos transindividuais é tradicional: o instituto da *class actions* do sistema norte americano, baseado na *equity* e com antecedentes no *Bill of Peace* do século XVII, foi sendo ampliado de modo a adquirir aos poucos papel central no ordenamento.

Em verdade, o *Bill of Peace* do século XVII consistia numa autorização, a pedido do autor da ação individual, para que ela passasse a ser processada coletivamente, ou seja, para que o provimento beneficiasse os direitos de todos os que estivessem envolvidos no litígio, tratando a questão de maneira uniforme, e evitando a multiplicação de processos.

Nas lições de Andrade (2011, p. 34) o direito processual, até meados da década de 1970, seguia sob o prisma da propriedade individual e da autonomia da vontade, típicas do Estado liberal disseminado na Europa continental após a Revolução Francesa. Essa posição individualista é demonstrada abaixo:

O modelo jurídico que emergia do ideário revolucionário não dava espaço para tratar do coletivo: o foco era a defesa do direito individual, e somente ao titular do direito lesado cabia decidir se propunha ou não a demanda. Logo os instrumentos processuais disponíveis eram formulados para atender a esse tipo de conflito de interesses, ou seja, para que os próprios titulares dos direitos materiais lesados ou ameaçados buscassem judicialmente sua proteção. O processo era interindividual: desenvolvia-se no modo sujeito x sujeito, credor x devedor.

Percebe-se pelo estudo desses institutos, que o problema da tutela coletiva, entravava na centralização da legitimação processual tradicional, qual seja no individualismo das partes, sedimentando o entendimento de que “a propriedade individual, a autonomia da vontade e do direito de agir, eram atributos exclusivos do titular do direito privado (material), único soberano sobre o próprio destino do direito subjetivo individual” (ZANETTI; GARCIA, 2007, p. 14).

Seguindo nessa esteira Didier (2011, p. 27) aduz que essa foi a “Era dos Códigos”, onde: “não havia espaço para o direito da coletividade, mas a preocupação maior se voltava apenas para o indivíduo, para a formação de sua personalidade jurídica, seus bens, suas relações familiares e a sucessão patrimonial”.

Em meados do século XX, esse modelo processual individualista começou a mostrar a sua insuficiência para salvaguardar interesses coletivos, a nova realidade social vinha sendo progressivamente reconhecida pelo direito material, gerando enormes óbices a esse sistema, como a questão da legitimidade em que os novos direitos extrapolavam a titularidade individual, para compor o patrimônio de um conjunto muitas vezes indeterminado de pessoas. Logo, com acerto no tocante a matéria Masson explana que (2011, p. 09):

Sob uma interpretação restritiva daquele dispositivo legal, art. 6º CPC, não seria possível ao indivíduo pleitear isoladamente a defesa do meio ambiente, pois estaria

ele buscando, em nome próprio, a tutela de direito não apenas próprio, mas também alheio. E, considerando que direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a todos, seria inviável reunir todos os seus titulares no polo ativo de um processo, cada vez que se buscasse judicialmente sua proteção.

Com este raciocínio, segue Masson (2011, p. 09) seu pensamento elencando outros óbices do processo individual para a resolução do conflito de massa, mencionando a questão da coisa julgada dizendo que:

Como os efeitos da coisa julgada, segundo o art. 472 do CPC, deveriam se restringir as partes d processo, para que os lesados ou ameaçados de lesão nas questões de massa pudessem ser beneficiados por eventual sentença judicial deveria cada um deles propor sua ação individualmente. Ainda que se adotasse, em alguns casos, o litisconsórcio no polo ativo (litisconsórcio multitudinário) essa via não bastaria para evitar verdadeiras avalanches de processos em nossos tribunais.

Sem embargo, existem outros entraves, fora os mencionados acima, que também trouxeram amarras a esse cenário, como o risco de decisões conflituosas gerando enorme insegurança jurídica e desprestígio ao Poder Judiciário, bem como, a morosidade e gastos excessivos tanto para o indivíduo como para o Estado, sem falar na pouca efetividade das decisões, a função jurisdicional restaria com relação a sua finalidade de pacificação social abalada.

Com efeito, o reconhecimento de novos direitos foi sedimentado, mas faltavam os instrumentos capazes e eficientes para assegurá-los concretamente. Para adequar-se a sociedade de massa, onde despontavam conflitos envolvendo coletividades desprovidas de personalidade definida, fez-se necessário desenvolver um processo, instrumentos processuais de defesa coletiva.

Urge ressaltar que para Zanetti e Garcia (2007, p. 47), as ações coletivas iniciaram sua história moderna no sistema processual brasileiro com a promulgação da Lei da Ação Popular (Lei 4717/1965), que se tornou o primeiro instrumento sistemático voltado à tutela de alguns interesses coletivos em juízo, em especial o patrimônio público.

Neste diapasão, duas foram as grandes modificações ocorridas em âmbito processual: a legitimação ativa e a coisa julgada, assunto já explanado anteriormente. Isso porque, a Lei da Ação Popular em seu artigo 1º, legitimou o cidadão a defender, em nome próprio, os direitos pertencentes de toda a população, através da técnica chamada substituição processual. Já o artigo 18 ampliou a qualidade da coisa julgada dando-lhe efeito *erga omnes*. Se, porém, a ação fosse julgada improcedente por deficiência (ou insuficiência) de provas, qualquer cidadão teria a faculdade de propor novamente a ação, desde que fundada em nova prova. Esta técnica foi reconhecida posteriormente com o nome de coisa julgada *secundum eventum probationis*.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/1981) foi outro importante instrumento normativo no tocante às ações coletivas, prevendo a responsabilidade civil para as agentes poluidores do meio ambiente, e atribuindo ao Ministério Público a legitimidade para postular ação em defesa da natureza. O art. 14, § 1º expressamente reconheceu a legitimação do Ministério Público para ajuizar a ação de responsabilidade civil por danos ao meio ambiente independente da existência de culpa.

Justamente em razão dessa evolução gradual, costuma identificar as fases evolutivas em três momentos principais, o primeiro pautado puramente no direito individual, tendo o Código Civil de 1916 seu principal arcabouço, a segunda fase é marcada por um avanço ainda tímida com leis esparsa tutelando tais direitos e terceiro momento onde os direitos foram devidamente consagrados, inclusive como um direito fundamental. Segue os ensinamentos de Almeida (2008, p. 15):

1. Primeira fase ou “fase da absoluta predominância individualista da tutela jurídica”, inaugurada com o Código Civil de 1916 que determinou o fim das ações populares como ações coletivas no Brasil, relegando o direito de ação apenas àqueles que possuíssem interesse próprio ou de sua família e deixando as questões afinentes aos interesses das coletividades ao direito penal e ao direito administrativo;
2.Segunda fase ou “fase da proteção fragmentária dos direitos transindividuais” ou “fase da proteção taxativa dos direitos massificados”, na qual passaram a serem tuteladas algumas espécies de direitos coletivos, predominando a dimensão individualista dos direitos, de sua tutela e do processo civil, como regra.
3. Terceira fase ou “fase da tutela jurídica integral, irrestrita, ampla” (também referida como “tutela jurídica coletiva holística”), iniciada com a CF/88 que reconheceu expressamente os direitos e deveres coletivos como direitos fundamentais (Tit. II, Cap. I), garantindo o acesso à justiça e a inafastabilidade da tutela coletiva (art. 5º, XXXV da CF/88), e o devido processo legal também aos direitos coletivos (art. 5º, LV da CF/88), ampliando a tutela para “outros os direitos e interesses difusos e coletivos” e com isto superando a antiga taxatividade material (art. 129, III), ao mesmo tempo que garante o princípio da legitimação adequada com o reconhecimento da legitimidade concorrente e pluralista (art. 129, § 1º da CF/88).

Com o surgimento da Lei da Ação Civil Pública – LACP (Lei7347/1985), os direitos coletivos passaram a ser tutelados efetivamente. Com isso, a lei hora mencionada incorporou ao ordenamento jurídico institutos processuais coletivos como a extensão da legitimidade ativa a vários órgãos, pessoas, entidades ou associações elencadas ao art. 5º da Constituição Federal; previu a possibilidade de instauração do inquérito civil pelo Ministério Público, destinado à colheita de elementos para a propositura responsável da ação civil pública, funcionando também como importante instrumento facilitador de conciliação extrajudicial.

A este respeito salienta Mazzilli (2011, p. 105), com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor – CDC, em 1990, trouxe regras específicas e inovadoras para a

tramitação dos processos coletivos, estabelecendo os conceitos de direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, fato que não havia sido feito por nenhuma outra legislação até então, procurando dirimir as dúvidas com relação ao tema, inclusive em sede doutrinária, bem como alterou profundamente a Lei da Ação Civil Pública, criando um microsistema de tutela coletiva.

Todas as leis que tratam dos direitos coletivos materiais e estabelecem regras processuais passaram a integrar um microsistema processual coletivo unido pelos princípios e lógica jurídica comum, não individualista. Os sistemas processuais do Código de Defesa do Consumidor e da Lei da Ação Civil Pública foram interligados, sendo aplicáveis, reciprocamente, a um e ao outro, conforme os artigos 90 do CDC e 21 da LACP (este último introduzido pelo artigo 117 do CDC) *in verbis*:

Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

.....
Art. 117. Acrescente-se à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, o seguinte dispositivo, renumerando-se os seguintes:

.....
Art. 21. “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que forem cabíveis, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. (MACHADO, 2013, p. 56).

Assim, o Título III do Código Consumerista considerado um microsistema processual coletivo, deve ser aplicado, no que for compatível, à ação popular, à ação de improbidade administrativa, a ação civil pública e ao mandado de segurança coletivo. Dessa forma podemos constatar nos ensinamentos de Grinover (1995, pag. 77):

Entre os países de civil Law, o Brasil foi pioneiro na criação e implementação dos processos coletivos. A partir da reforma de 1977 da Lei da Ação Popular, os direitos difusos ligados ao patrimônio ambiental, em sentido lato, receberam tutela jurisdicional por intermédio da legitimação do cidadão. Depois, a lei n. 6.938/81 previu a titularidade do MP para as ações ambientais de responsabilidade penal e civil. Mas foi com a Lei n. 7.347/85 – a Lei da Ação Civil Pública – que os interesses transindividuais, ligados ao meio ambiente e ao consumidor, receberam tutela diferenciada, por intermédio de princípios e regras que, de um lado, rompiam com a estrutura individualista do processo civil brasileiro e, de outro, acabaram influenciando no CPC. Tratava-se, porém, de uma tutela restrita a objetos determinados (o meio ambiente e os consumidores), até que a Constituição de 1988 veio universalizar a proteção coletiva dos interesses ou direitos transindividuais, sem qualquer limitação em relação ao objeto do processo. Finalmente, com o Código de Defesa do Consumidor, de 1990, o Brasil pôde contar com um verdadeiro microsistema de processos coletivos, composto pelo Código – que também criou a categoria dos interesses ou direitos individuais homogêneos – e pela Lei n. 7.347/85, interagindo mediante a aplicação recíproca das disposições dos dois diplomas.

A jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça também aponta nessa direção afirmando a importância do surgimento de variadas leis para a efetiva proteção dos direitos transindividuais, note-se:

A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõe um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se. (BRASIL, 2004, p. 24)

Para o desate da questão, Gidi (1995, p. 55) continua o pensamento acima colacionado, enfatizando o novo enfoque dado às ações coletivas, disciplinando que a parte processual coletiva do Código Consumerista, fica sendo, a partir da entrada em vigor do Código, o ordenamento processual civil coletivo de caráter geral, devendo ser aplicado a todas as ações coletivas em defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Seria, por assim dizer, um Código de Processo Civil Coletivo, como ordenamento processual geral.

Diante de tudo que foi exposto, reside ainda em nosso campo doutrinário enorme questionamento em torno da expressão ação civil pública ou ação coletiva, a discussão sobrevive porque originariamente a nomenclatura ação civil pública não era empregada no sentido de instrumento processual destinado a defesa de direito coletivo em geral, que hoje é predominante. Antes da promulgação da Lei 7.347/85 (LACP), eram consideradas ações civis porque não possuíam natureza penal e pública porque ajuizadas pelo Ministério Público. Note-se o que aduz Andrade (2011, p. 42):

Assim, desde que ajuizadas pelo Ministério Público, eram denominadas ações civis públicas tanto as ações voltadas à defesa de direitos individuais como a ação de interdição de incapaz e a *actio civilis ex delicto*, quanto às ações para tutela do direito difuso ao meio ambiente.

Esta celeuma parecia que ia chegar ao fim com o advento da Lei de Ação Civil Pública onde se consolidou o emprego da locução ação civil pública para designar, especificamente as ações voltadas à defesa de interesses difusos e coletivos, também deixando de ser utilizado com exclusividade para as ações ajuizadas pelo Ministério Público, pois a lei atribuiu legitimidade ativa a uma série de entes políticos, até mesmo, a pessoas jurídicas de direito privado, como é caso das associações.

No entanto, com a promulgação da Lei do consumidor, e a integração entre suas regras processuais com as da Lei de Ação Civil Pública induziu-se a possibilidade de se tutelarem coletivamente os interesses individuais homogêneos em geral, como também as

ações voltadas à tutela de interesses individuais. Assim, em vez de ação civil pública o Código Consumerista adotou a locução ações coletivas para designar ações voltadas a defesa dos direitos coletivos.

Anote-se o pensamento de alguns autores a esse respeito: para Mazzilli (2011, p. 66), por exemplo, defende que a expressão ação civil pública seja reservada quando ajuizada pelo Ministério Público ou outro ente estatal. Quando proposta por ente privado entende seja mais apropriado denomina-la de ação coletiva.

Por seu turno, Zavascki (2009, p. 130) aponta a existência de certas particularidades no procedimento de defesa dos interesses individuais homogêneos, que é regido especificamente pelo Código do Consumidor, quando comparado com o procedimento voltado à defesa dos interesses difusos e coletivos, que é disciplinado originalmente na Lei da Ação Civil Pública.

Por tal razão defende que a expressão ação civil pública seja reservada para denominar os instrumentos processuais de defesa de interesses transindividuais, que, para ele, são apenas os difusos e coletivos em sentido estrito, ao passo que os instrumentos de tutela dos interesses individuais homogêneos deveriam ser denominados distintamente como ação coletiva ou ação civil coletiva.

O uso da expressão "ação civil pública", preconizado por Mancuso (1992, p. 33), deve-se a uma busca de contraste com a chamada "ação *penal* pública", prevista em nosso ordenamento adjetivo e substantivo criminal, e referida no art. 3º, II, da Lei Complementar federal n. 40/81, e no art. 129, I, da Constituição da República. Mas, como toda ação, enquanto direito público subjetivo, dirigido contra o Estado, é sempre *público*, sob esse aspecto é preferível referir-se a *ação coletiva*.

Na perspectiva de Cabral (2003, p. 150), no sistema processual brasileiro são previstos dois tipos de ações coletivas: a) a *ação civil pública*, que tem como objeto a defesa dos interesses difusos e coletivos e vem regulada na Lei nº 7.437/85, com aplicação supletiva do Código de Defesa do Consumidor e; b) a *ação civil coletiva* para defesa dos interesses individuais homogêneos com procedimento regulado pelos arts. 91 e seguintes do Código do Consumidor. Os interesses tutelados pelas duas ações são coincidentes em algumas espécies e diferenciam-se em outros.

Continua Cabral (2003, p. 159) a ação civil pública, com abrangência mais ampla, pode ser usada para a defesa de todos aqueles bens tutelados pelo artigo 1º da Lei nº 7.437/85, quais sejam, o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético,

histórico turístico e paisagístico, ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo, e as infrações contra a ordem econômica e economia popular.

Diversamente, a Ação Civil Coletiva só pode ser usada na defesa individual homogênea dos consumidores por expressa definição do Código de Defesa do Consumidor e, no nosso entendimento, também aos lesados pelo dano ambiental e dos contribuintes (na hipótese de lesão ocasionada pela cobrança indevida de tributos).

Não obstante a inegável importância que esses diplomas legais possuem hoje no cenário jurídico nacional, como verdadeiras concretizações do Estado Democrático de Direito no aspecto processual, muita discussão foi criada durante os anos das respectivas aplicações, mormente no tocante ao redimensionamento de velhos institutos processuais que tiveram que ser readaptados à nova realidade das demandas coletivas, em razão, obviamente, da natureza dos novos interesses/direitos perseguidos no bojo da relação jurídica processual.

Em síntese, *Ação civil pública* ou *ação coletiva* significa, portanto, a ação proposta pelo Ministério Público ou pelos demais legitimados ativos do art. 5º da Lei n. 7.347/85, bem como a proposta pelos sindicatos, associações de classe e outras entidades legitimadas na esfera constitucional, desde que seu objeto seja a tutela de interesses difusos ou coletivos.

5. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES INDIVIDUAIS HOMOGENEAS

Com o intuito de abordar o conflito existente em torno da legitimidade ou ilegitimidade do Ministério Público para a defesa dos interesses individuais homogêneos, cabe-nos tecer algumas considerações acerca da legislação extravagante na qual aborda sobre o tema, e trazer a baila o posicionamento divergente da doutrina e jurisprudência no que se refere à atuação ministerial em defesa dos interesses individuais homogêneos.

Trata-se de matéria controversa, ligada intimamente a questões de ordem Constitucional e Processual Civil. O artigo 6º do Código de Processo Civil reza: “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei” (MACHADO 2013, p. 34). Conforme o raciocínio da norma, apenas se pode demandar em juízo direito de que seja titular, exceto se houver previsão legal em contrário.

Contudo, com o advento da Lei de Ação Civil Pública nº 7.347/85 com fito de agregar no ordenamento jurídico pátrio, uma exceção à regra da *legitimatío ad causam* ordinária, assevera em seu artigo 5º, a legitimidade para propor ação civil pública às seguintes instituições:

- Art. 5º** Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
- I - o Ministério Público;
 - II - a Defensoria Pública;
 - III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
 - IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
 - V - a associação que, concomitantemente: (MACHADO, 2013, p. 55, grifo nosso).

Percebe-se que o Brasil ganhava em 1985, através da edição da LACP - Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), um importante instrumento de defesa dos interesses sociais. Mas, lei acima mencionada, também não havia incluído expressamente os direitos individuais homogêneos no rol do seu art. 1º, inciso IV, o qual também só cuidou de interesses difusos e coletivos, embora seja de inegável importância para o Ministério Público no exercício de seu mister, estando o órgão ministerial incluído dentre os legitimados a propor ações dessa natureza, quer seja como parte, quer seja como fiscal da lei.

A Constituição Federal de 1988 traz a baila em seu art. 129, III, suas funções institucionais, dentre elas a defesa de interesses difusos e coletivos, o cerne da questão reside justamente neste fato, que no entender de juristas tradicionais como Reale (1997, p. 67), não ter vindo a conferir legitimidade ao Ministério Público para a defesa dos direitos individuais homogêneos, pois os mesmos não foram expressamente elencados pelo legislador constituinte originário *in verbis*:

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; (MACHADO, 2013, p. 88, grifo nosso).

[...]

Reale (2002, p. 70) defende que a matéria atinente à competência deve ser interpretada estritamente, pois esta visa resguardar aos cidadãos a faculdade de dispor e proteger o que lhe é próprio, conforme a sua livre vontade; ou seja, deve-se preservar a autonomia do cidadão, que merecer ter a capacidade de escolher se quer demandar ou não em juízo, sob pena de “transformar a comunidade em um conglomerado de incapazes”, percebe-se do trecho abaixo:

Apesar de o artigo 129, inciso III, da Carta Magna, prever a atuação ministerial diante de “outros interesses difusos e coletivos”, esses “outros interesses” devem ser da mesma natureza dos dois anteriores - “patrimônio público e social e meio ambiente” -, que são, simultaneamente, difusos e coletivos. Destarte, o legislador ordinário, ao elaborar o Código de Defesa do Consumidor, inovou no texto constitucional, ampliando desmedidamente o rol das hipóteses em que o Ministério Público pode atuar como substituto processual. Nesse escopo, conclui-se que a tutela dos interesses coletivos e dos interesses individuais homogêneos, por parte do *Parquet*, afigura-se inconstitucional, tendo em vista que a Constituição apenas contempla expressamente os interesses difusos e indisponíveis. Por conseguinte, os interesses individuais homogêneos, que não são, a um só tempo, difusos e coletivos, não comportam tutela via ação civil pública.

Em consequência, o artigo 127, caput, da Constituição Cidadã quando trata da legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos individuais, acrescenta a estes o adjetivo indisponíveis, acirrando ainda mais os colóquios doutrinários. Assim, aduz: “*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*”. (MACHADO, 2013, p. 85)

Continua Reale (2002, p. 80), a Carta Magna incumbiu o órgão ministerial da responsabilidade de proteger os interesses sociais e individuais indisponíveis, não fazendo menção aos interesses individuais homogêneos, que normalmente são disponíveis. Além disso, outro ponto que gera decisões judiciais contrárias é o argumento de que a extensão da legitimação do Ministério Público retira do sujeito individual a liberdade de decidir se quer ou não ter seu direito reconhecido.

Carvalho (2004, p. 141) ressalta que ao se aceitar o pleito de interesses individuais homogêneos, em juízo, pelo *Parquet*, correr-se-ia o risco de alguns representantes ministeriais, talvez “no afã de proteger grupos de indivíduos vitimados por atos lesivos de diversa ordem”, buscar “firmar posição” e “garantir espaços” propondo ações temerárias que,

apesar de o serem, repercutem positivamente na mídia. E diz mais, isto resultaria em um “totalitarismo da ação civil pública incompatível com o princípio da liberdade individual e a prerrogativa da cidadania”, bem como contrariaria os preceitos constitucionais, que não fazem alusão a “interesses individuais homogêneos”.

Em julgamento sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal sustentou a ilegitimidade do Ministério Público conforme o teor da seguinte ementa:

MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE RIO NOVO – MG. EXIGIBILIDADE IMPUGNADA POR MEIO DE AÇÃO PÚBLICA, SOB ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ACÓRDÃO QUE CONCLUIU PELO SEU NÃO CABIMENTO, SOB INVOCAÇÃO DOS ARTS. 102, I, A, E 125, §2º, DA CONSTITUIÇÃO. Ausência de legitimidade do Ministério Público para ações da espécie, por não configurada, no caso, a hipótese de interesses difusos, como tais considerados os pertencentes concomitantemente a todos e a cada um dos membros da sociedade, como um bem não individualizável ou divisível, mas ao revés, interesses de grupo ou classe de pessoas, sujeitos passivos de uma exigência tributária de forma individual ou coletiva. Recurso não conhecido. (BRASIL, 1999, p.03).

[...]

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. CONTRIBUINTES. DESPESAS COM EDUCAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELA RECEITA FEDERAL DEVOLUÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA. A jurisprudência desta Casa se encontra firmada no sentido de que o Ministério Público não ostenta legitimidade para a propositura de ação civil pública contra a Fazenda Pública em defesa de interesses individuais homogêneos de contribuintes. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido. (BRASIL, 2011, 03).

Observa-se dos julgados acima que os argumentos utilizados para fundamentar a ilegitimidade ativa do *Parquet* encontram-se fincados no raciocínio de não caber a esta instituição defender direitos puramente individuais e disponíveis, o que caracterizaria desvio de função.

Portanto, resta fadado ao legislador ampliar o rol de cabimento da ação civil pública visando incluir a defesa dos direitos individuais disponíveis, mesmo que homogêneos. Em sendo assim, resta ao *Parquet* o dever de cuidar apenas dos interesses difusos indisponíveis e indivisíveis, isto significa que se o interesse coletivo ou individual homogêneo não for também difuso, o órgão ministerial deverá se abster de ajuizar a ação civil pública.

Em contrapartida, com a entrada do Código de Defesa do Consumidor ao cenário brasileiro 1990 conceituando formalmente em seu artigo 81 e incisos, os direitos difuso, coletivos e individuais homogêneos, assevera no artigo 82, inciso I, a legitimação do Ministério Público na defesa de tais interesses. Novos questionamentos levantaram-se na doutrina ensejando a inconstitucionalidade de tais preceitos consumeristas. Andrade (2011, p.

61) sai em defesa de um raciocínio oposto vociferando que o Ministério Público sempre tem legitimidade, vejamos:

A despeito de não haver referencia expressa aos interesses individuais homogêneos na Constituição, a época de sua elaboração essa locução ainda não havia sido criada no nosso direito só vindo a lume com o advento do Código de Defesa do Consumidor. De todo modo, a Carta Republicana, em seu art. 129, IX, permitiu o Ministério Público exercer outras funções que fossem compatíveis com sua finalidade, de maneira que o CDC, expressamente, em conformidade com a Constituição, atribuiu-lhe a legitimidade para propor ações coletivas em defesa dos interesses individuais homogêneos (CDC arts. 81, III, 82, I, e 92).

Em consequência, sendo o texto constitucional anterior, vê-se que é claramente impossível ter feito menção a essa espécie de direitos. A extensão da legitimação dada ao Ministério Público pela lei consumerista não é, de modo algum, inconstitucional. Embora a Constituição Federal de 1988 não tenha tratado de forma expressa acerca da competência do Ministério Público para a defesa de direitos individuais homogêneos, ao determinar que o Congresso Nacional elaborasse um Código de Defesa do Consumidor, acabou por conferir poderes ao legislador consumerista para disciplinar a matéria.

Schettino (2004, p.183) comunga na defesa da total legitimidade do Ministério Público em prol dos direitos individuais homogêneos, destacando:

No Brasil, a instituição ministerial afigura-se como o órgão mais bem estruturado para resguardar os direitos coletivos, inclusive os direitos individuais homogêneos, vez possuir independência funcional; membros com garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios; câmaras de coordenação e revisão, que auxiliam em matérias específicas e técnicas. Nesse passo, enquanto a sociedade brasileira estiver em fase de organização, “caberá ao Ministério Público a árdua, porém gratificante, tarefa de promover a defesa desses direitos individuais homogêneos, sempre no escopo de efetivar a tábua axiológica constitucional”; afinal, “sendo o direito individual homogêneo um daqueles supedâneos da dignidade da pessoa humana, não há como negar-lhe o caráter de indisponibilidade”.

É nítida a importância atribuída ao Ministério Público na defesa de direitos sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Para Schettino (2004, p. 103) diante do precário nível de organização da sociedade brasileira e da inércia do Estado na realização de suas funções, ao *Parquet* compete a tarefa de tutelar os interesses coletivos em sentido amplo englobando os individuais homogêneos.

Na mesma toada salienta Castilho (2004, p. 98), pode-se considerar que os direitos individuais homogêneos são, indistintamente, de ordem pública e de relevante interesse social, apresentando-se, assim, como indisponíveis. Em outros termos, um feixe de direitos individuais com origem comum, mesmo que disponíveis, permite sua defesa coletivamente em juízo e essa defesa representa o interesse público, que é sempre indisponível.

Convém ressaltar o escólio de Rodrigues (1999, p. 39), segundo o qual “o Ministério Público há de ser sempre liberalmente encarado e compreendido”. Ou seja, os limites à sua atuação deverão ser mínimos e, na dúvida quanto à sua legitimidade ativa, deve-se considerar prevalecente o ponto de vista que conceda maior amplitude às suas funções. A partir de tal premissa, pode-se inferir que, como o artigo 129 da Carta Magna dispõe um rol exemplificativo das funções institucionais do *Parquet*, “a interpretação de atribuições não previstas na Constituição deve se dar de forma mais ampla e genérica, diferentemente do que ocorre quando a enumeração é taxativa, que exige interpretação estrita”.

Nesta esteira o Recurso Extraordinário do Supremo Tribunal Federal considerou que o Ministério Público possui legitimidade para ingressar com Ação Civil Pública contra o aumento abusivo de mensalidades por escola particular. Nesse acórdão, os interesses individuais homogêneos são expressamente considerados como espécie do gênero interesses coletivos. Pode-se destacar do voto do Ministro relator:

[...] vê-se que se cuida de uma nova conceituação no terreno dos interesses coletivos, sendo certo que esse é apenas um nomen iuris atípico da espécie direitos coletivos. Donde se extrai que interesses homogêneos, em verdade, não se constituem como um tertium genus, mas sim como uma mera modalidade peculiar. [...]. (BRASIL, 2007, p. 45).

O Superior Tribunal de Justiça a respeito da legitimidade do Ministério Público para a propositura de Ação Civil Pública em defesa de direitos individuais homogêneos, tem se posicionado da forma seguinte:

Processual Civil. Ação Civil Pública para defesa de interesses e direitos individuais homogêneos. Taxa de iluminação pública. Possibilidade. A Lei n. 7.345, de 1985, é de natureza essencialmente processual, limitando-se a disciplinar o procedimento da ação coletiva e não se entremostra incompatível com qualquer norma inserida no título III do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90). É princípio de hermenêutica que, quando uma lei faz remissão a dispositivos de outra lei de mesma hierarquia, estes se incluem na compreensão daquela, passando a constituir parte integrante do seu contexto. O artigo 21 da Lei n. 7.345, de 1985 (inserido pelo artigo 117 da Lei n. 8.078/90) estendeu, de forma expressa, o alcance da ação civil pública a defesa dos interesses e “direitos individuais homogêneos”, legitimando o Ministério Público, extraordinariamente e como substituto processual, para exercitá-la (artigo 81, parágrafo único, III, da Lei 8.078/90). Os interesses individuais, “in casu”, (suspensão do indevido pagamento de taxa de iluminação pública), embora pertinentes a pessoas naturais, se visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, transcendem a esfera de interesses paramentos individuais e passam a constituir interesses da coletividade como um todo, impondo-se a proteção por via de um instrumento processual único e de eficácia imediata - “a ação coletiva”. O incabimento da ação direta de declaração de inconstitucionalidade, eis que, as Leis Municipais nos. 25/77 e 272/85 são anteriores à Constituição do Estado, justifica, também, o uso da ação civil pública, para evitar as inumeráveis demandas judiciais (economia processual) e evitar decisões incongruentes sobre idênticas questões jurídicas. Recurso conhecido e provido para afastar a inadequação, no caso, da ação civil pública e determinar a baixa dos autos

ao tribunal de origem para o julgamento do mérito da causa. “Decisão unânime.” (RESP 0049272/94-RS, Relator Ministro DEMÓCRITO REINALDO, un., 1ª T., DJ de 17.10.94, p. 27868). (BRASIL, 1994, p. 06).

Percebe-se que ao contrario dos posicionamentos expostos acima onde uma parte minoritária da doutrina entende não ser o Ministério Público parte legítima para defender interesses individuais, mesmo que homogêneos; para outros, o *Parquet* pode proteger os interesses individuais homogêneos, ainda que disponíveis; em posição intermediária, há quem sustente a necessidade, para a atuação ministerial, de certas condições, como relevância social e valor econômico não significativo das quotas individualizadas.

Seguindo esta linha intermediária para Mazzilli (2011, p. 65) o interesse individual do consumidor lesado encontra proteção seja pelas vias clássicas, ou seja, a legitimação ordinária, pela qual cada um defende o seu interesse (o que não é afastado pela representação processual). A defesa de interesses *individuais homogêneos* não é meramente individual, mas coletiva, em sentido lato (art. 81, III, da Lei n. 8.078/90). Logo, se, dentre milhares de bens de consumo, um deles foi produzido com defeito, seu comprador terá direito *individual* de obter a indenização; se toda a série foi produzida com o mesmo defeito, os lesados têm direito *individual homogêneo* de obter a reparação cabível. Assim defende (2011, p. 06):

Embora o direito individual homogêneo possa ser defendido por meio de ações propostas pelos próprios indivíduos, por grupos de indivíduos, por suas associações ou por órgãos de proteção ao consumidor — em tese o Ministério Público também está legitimado à defesa em juízo de tais interesses. Deve-se efetivamente defendê-los, é questão que depende de exame em concreto. De um lado, é verdade que o *interesse individual homogêneo* não deixa de ser, lato sensu, um *interesse coletivo*; de outro, a própria Constituição confere legitimidade ao Ministério Público para a proteção de *outros interesses difusos e coletivos*, além do patrimônio público e social e do meio ambiente (art. 129, III).

Amparando-se nos escólios do que foi exposto acima para Mazzilli a resposta se encontra no exame do caso concreto. Enfatizando que o Ministério Público está legitimado à defesa de qualquer interesse transindividual indivisível; contudo, parece-nos que, por sua vocação constitucional, não está o Ministério Público legitimado à defesa em juízo de interesses de pequenos grupos determinados de consumidores, atingidos por danos variáveis e individualmente divisíveis, sem maior repercussão na coletividade como um todo. Percebe-se do pensamento abaixo um caráter finalístico para a defesa desses direitos pelo Ministério Público (2011, p.10):

A defesa dos interesses de meros grupos determinados de pessoas (como consumidores individualmente lesados) só se pode fazer pelo Ministério Público quando isto convenha à coletividade como um todo, como nos exemplos acima invocados: se é extraordinária a dispersão de lesados; se a questão envolve defesa da saúde ou da segurança dos consumidores; se a intervenção ministerial é necessária para assegurar o funcionamento de todo um sistema econômico, social ou jurídico. Não se tratando de hipótese semelhante, a defesa de interesses de consumidores individuais deve ser feita por meio de legitimação ordinária, ou, se por substituição processual, por outros órgãos e entidades que não o Ministério Público, sob pena de ferir-se a destinação institucional deste último.

Grinover (1995, p. 801) salienta outro argumento favorável à legitimidade do Ministério Público que aparece na esfera da hermenêutica jurídica. Utilizando-se as modalidades de interpretação extensiva, aquela em que há ampliação do sentido da norma, e de interpretação sistemática, a norma não é considerada isoladamente, mas sim inserida no ordenamento jurídico, torna-se evidente que os direitos individuais homogêneos encaixam-se na categoria dos direitos difusos e coletivos presentes na Constituição *"a dicção constitucional, a ser tomada em sentido amplo, segundo as regras de interpretação extensiva (quando o legislador diz menos de quanto quis), enquadra-se comodamente a categoria dos interesses individuais, quando coletivamente tratado"*.

Continua Grinover (1995, p. 891), uma das autoras do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, com mais argumentos:

A doutrina, internacional e nacional, já deixou claro que a tutela de direitos transindividuais não significa propriamente defesa de interesse público, nem de interesses privados, pois os interesses privados são vistos e tratados em sua dimensão social e coletiva, sendo de grande importância política a solução jurisdicional de conflitos de massa. Assim, foi exatamente a relevância social da tutela coletiva dos interesses ou direitos individuais homogêneos que levou o legislador ordinário a conferir ao MP e a outros entes públicos a legitimação para agir nessa modalidade de demanda, mesmo em se tratando de interesses ou direitos disponíveis, em conformidade, aliás, com a própria Constituição, que permite a atribuição de outras funções do MP, desde que compatíveis com sua finalidade (art. 129, IX); e a dimensão comunitária das demandas coletivas, qualquer que seja seu objeto, insere-se sem dúvida na tutela dos interesses sociais referidos no art. 127 da Constituição.

Para Negrão (2004, p. 259), por exemplo, defende que somente será passível de proteção ministerial o interesse individual homogêneo indisponível. O doutrinador, contudo, afirma que os Tribunais Superiores têm adotado o entendimento de que o Ministério Público pode agir em prol dos direitos individuais homogêneos tanto indisponíveis quanto disponíveis; nesse último caso, desde que seja relativo a um relevante interesse social.

Entretanto, o autor não concorda com a jurisprudência majoritária, aduzindo ser *"insustentável a pretensa legitimidade processual do Parquet para a propositura da ação coletiva em casos onde estejam envolvidos direitos individuais homogêneos disponíveis"*.

Isso porque os artigos 127 e 129 da Constituição Federal denotam que não se pode estender a representação do Ministério Público quando se tratar de direitos disponíveis.

Nesse sentido, tem-se orientado a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, ressaltando que em casos de relevante interesse social, tem o Ministério Público legitimidade para agir senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - INTERESSES INDIVIDUAIS DOS MUTUÁRIOS DO SFH - RELEVANTE INTERESSE SOCIAL - MINISTÉRIO PÚBLICO - LEGITIMIDADE - DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL SUPERADO - INCIDÊNCIA DA SÚMULA 168 DO STJ - PRECEDENTES DA EG CORTE ESPECIAL. - É firme o entendimento desta Eg. Corte Especial no sentido de que o Ministério Público é parte legítima para ajuizar ação civil pública em defesa de interesses dos mutuários do SFH, por isso que caracterizado o relevante interesse social. - Incidência do óbice contido na Súmula 168/STJ. - Agravo regimental improvido. (grifos acrescidos). (BRASIL, 2011, p. 02)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO CIVIL. CONCURSO. ISENÇÃO DE TAXA DE INSCRIÇÃO DE CANDIDATOS CARENTES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DECISÃO RECORRIDA EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (...) PRECEDENTES. 1. A legitimação do Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública, não se restringe à defesa dos direitos difusos e coletivos, mas também abarca a defesa dos direitos individuais homogêneos, máxime quando presente o interesse social. Nesse sentido, o RE 500.879 – Agr., Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma. (...) 3. “Agravo Regimental a que se nega provimento” (AI 737.104-Agr, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 17.11.2011 – grifos nossos). (BRASIL, 2011, p. 02).

Cabe salientar que, ao atuar na defesa dos direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, o Ministério Público estará legitimado sempre que estiver presente o relevante interesse social. No caso em estudo, a relevância existe não apenas por causa dos bens jurídicos tutelados, como por exemplo, a dignidade da pessoa humana e o direito à educação, mas também por facilitar aos interessados o acesso à justiça.

Ademais, a ação coletiva proporciona economia ao Estado, uma vez que une em uma única ação conflitos de origem comum, eliminando, assim, um grande número de ações judiciais que sobrecarregam o Judiciário. Isso sem falar que evita decisões divergentes sobre questões jurídicas idênticas.

Embora, na maioria das vezes, os interesses individuais homogêneos possam enquadrar-se na moldura de direitos disponíveis, ainda assim estará o Ministério Público legitimado, quer a promover quer a intervir nas demandas que versem sobre interesses individuais homogêneos, haja vista que, dentre suas finalidades institucionais, encontra-se - modernamente - a chancela de interesses metaindividuais, os quais se enquadram,

perfeitamente no conceito de *outros interesses difusos e coletivos* destacados pela Constituição.

Conclui-se que, somente quando os interesses individuais configurarem, mais do que a soma das situações particulares, verdadeiros interesses da comunidade coletivamente considerada, é que o Ministério Público estará legitimado a atuar, pois aí não mais se estará diante de simples interesses individuais, mais sim de verdadeiros interesses sociais.

6. CONCLUSÃO

O Ministério Público restou estruturado como instituição a partir da Revolução Francesa de 1789. No Brasil, a Carta Magna de 1988 concedeu autonomia institucional e funcional ao *Parquet*, colocando-o em pé de igualdade com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sem qualquer subordinação.

Mediante esta autonomia, o Ministério Público tem exercido as suas funções tanto por iniciativa própria quanto por provocação, visando à defesa de interesses coletivos atinentes à ordem jurídica, ao regime democrático, ao patrimônio público e social, ao patrimônio cultural, ao meio ambiente, dentre outros.

O Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078 foi editado em 11 de setembro de 1990, momento em que o país passava por uma abertura política e econômica. Como consequência direta, aumentou consideravelmente o interesse da sociedade por normas de regulamentação das relações de consumo, conforme a economia do país se estabiliza, cresce o poder de consumo e o reconhecimento da importância da regulamentação das atividades comerciais.

Com o surgimento da Lei da Ação Civil Pública – LACP (Lei7347/1985), os direitos coletivos passaram a ser tutelados efetivamente. Com isso, a lei ora mencionada incorporou ao ordenamento jurídico institutos processuais coletivos como a extensão da legitimidade ativa a vários órgãos, pessoas, entidades ou associações elencadas ao art. 5º da Constituição Federal; previu a possibilidade de instauração do inquérito civil pelo Ministério Público, destinado à colheita de elementos para a propositura responsável da ação civil pública, funcionando também como importante instrumento facilitador de conciliação extrajudicial.

Depois de realizada pesquisa doutrinária e jurisprudencial foram traçados posicionamentos jurídicos existentes sobre o tema que foi fundamental para o entendimento prático da aplicação da doutrina estudada.

No âmbito da legitimação do Ministério Público para a defesa dos direitos individuais homogêneos na seara das relações de consumo, o entendimento das Cortes Superiores está pacificado no sentido de que a instituição está legitimada para a propositura de ações coletivas visando à defesa desses interesses.

O Supremo Tribunal Federal, última palavra quando se trata de interpretação constitucional, entende que havendo relevância social na demanda o Ministério Público está legitimado para a defesa dos direitos individuais homogêneos.

Ao final do estudo restou demonstrado que por mais que haja decisões díspares, a posição majoritária entende que o Ministério Público possui legitimidade para agir e tutelar em favor de direitos individuais homogêneos desde que seja compatível o direito a ser tutelado com o perfil constitucional, ou seja, o que prescreve o artigo 127, “caput” da Constituição Federal de 1988.

Entende-se que se houver relevância social na demanda é legítimo o interesse do Ministério Público para a defesa destes interesses, visto que podem ser consideradas espécies de interesses sociais.

Assim, conclui-se que para o Ministério Público tutelar direitos individuais homogêneos é necessário que estes ultrapassem a barreira da simples esfera individual, mas sim que devam alcançar uma amplitude significativa. É necessária ainda, a presença da relevância social no direito a ser protegido, sendo que com estes requisitos o Ministério Público estará atendendo sua finalidade que foi instituída pelo constituinte.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro: Um Novo Ramo do Direito Processual (Princípios, Regras Interpretativas, e a Problemática da sua Interpretação e Aplicação)**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

AMARANTE, Maria Cecília Nunes. **Justiça ou Equidade nas Relações de Consumo**. (Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1998, 15-16).

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. **Ações Coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARROS, Raimundo Gomes de. **Ministério Público: sua legitimação frente ao Código do Consumidor**. Revista de Direito do Consumidor, nº 8. São Paulo: Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor - Revista dos Tribunais, 1993.

BONATTO, Cláudio. **Questões controvertidas no Código de Defesa do Consumidor: principiologia, conceitos, contratos**. 4ª ed.. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, PAG 24.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses individuais homogêneos de relevância social. Agravo Regimental no **Recurso Extraordinário nº 500.879/SC**. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 10 de maio de 2011. DJe nº 99, divulgação em 25/05/2011, publicação em 26/05/2011, Ementário nº 2530-2.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Pública**. Taxa de iluminação pública do município de Rio Novo – MG. Exigibilidade impugnada por meio de ação pública, sob alegação de inconstitucionalidade. **Recurso Extraordinário nº 213.631-0/MG**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorridos: Companhia Força e Luz Cataguazes – Leopoldina e município de Rio Novo. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 09 de dezembro de 1999. DJ 07/04/2000, Ementário nº 1986-2.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo regimental no agravo de instrumento**. Processo civil. Concurso. Isenção de taxa de inscrição de candidatos carentes. Ação civil pública. Legitimidade ativa ad causam do ministério público federal. Decisão recorrida em harmonia com a jurisprudência do supremo tribunal federal. (...) precedentes. AI nº 737.104-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 17.11.2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, **REsp. 292.942/MG**. Quarta Turma, Relator Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, data da decisão: 03/04/2001. Disponível em: (<http://www.stj.gov.br>).

CASTILHO, Ricardo dos Santos. **Direitos e Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos: Ação Civil Pública, Coisa Julgada e Legitimidade Ativa do Ministério Público**. Campinas: LZN Editora, 2004.

CALAMANDREI, Piero. **Direito Processual Civil**. Tradução de Luiz Abezia e Sandra Drina Fernandez Barbiery. Campinas: Bookseller, 1999. 1 v.

CAMPOS, Ricardo Ribeiro. **Legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses individuais homogêneos: sua compreensão a partir da teoria dos poderes implícitos e da interpretação sistemática da Constituição**. Revista de Direito do Consumidor, n.º 46. São Paulo: Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor - Revista dos Tribunais, 2003.

CARVALHO, Filho, José dos Santos. **Ação Civil Pública**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. (v.4) 6ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2011.

FILOMENO, José Brito. **Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FERREIRA, Nazaré do Socorre Conte. **Da Interpretação à Hermenêutica Jurídica: uma Leitura de Gadamer e Dworkin**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2010.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

GIDI, Antonio. **Legitimidade para agir em ações coletivas**. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo, n. 14, abr./jun. 1995.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **O Ministério Público e a defesa do consumidor**. Revista de Direito do Consumidor, n.º 7. São Paulo: Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor - Revista dos Tribunais, 1993.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do Consumidor: Código Comentado e Jurisprudência**. 6. Ed. Niterói: Impetus, 2010.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas: história, teoria e prática**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1998.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. 2. Ed. São Paulo: RT, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos: conceito e legitimação para agir**. 4. Ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 15 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva 2011.

MAEMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2009.

MACHADO, Costa. **Constituição Federal Interpretada: artigo por artigo, paragrafo por paragrafo**. 4ª ed. Barueri, São Paulo: Manole, 2013.

MARQUES, Claudia Lima. **Revista de Direito do Consumidor**, Ed. RT nº 20, outubro/dezembro de 1996.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Histórico do Ministério Público no Brasil**. Brasília, 2010 a. Disponível em: <<http://www.mpu.gov.br/navegacao/institucional/historico>>. Acesso em: 02 sets 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. **Institucional**. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.mpu.gov.br/navegacao/institucional>>. Acesso em: 02 set 2013.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 24ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 5ª ed. rev., ampl. 2 tir., atual. com a Lei das Interceptações Telefônicas (9.296/96), Lei da Arbitragem (9.307/96) e a Lei dos Recursos nos Tribunais Superiores (9.756/98), São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

NEGRÃO, Ricardo. **Ações Coletivas: Enfoque sobre a Legitimidade Ativa**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2004.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Método, 2009.

NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Sobre a Instituição**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.gov.br/conheca-o-mpf/sobre-a-instituicao>>. Acesso em: 13 set 2013.

RODRIGUES, João Gaspar. **O Ministério Público e um Novo Modelo de Estado**. Manaus: Valer e Associação Amazonense do Ministério Público, 1999.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20ª ed. São Paulo, 2009.

SCHETTINO, José Gomes Riberto. **A Tutela dos Direitos Individuais Homogêneos pelo Ministério Público**: In: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de (Org.). *Temas Contemporâneos de Direito Processual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos**. 4ª. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.