

VITOR HUGO GIACOMITTI

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DE INTERESSES  
METAINDIVIDUAIS

CURITIBA

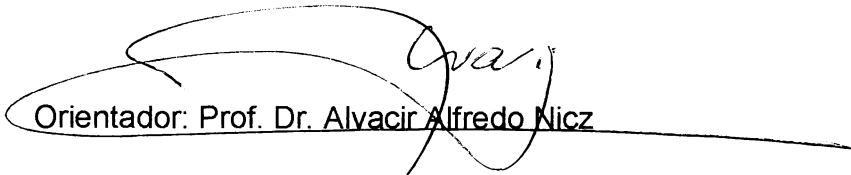
2004

## TERMO DE APROVAÇÃO

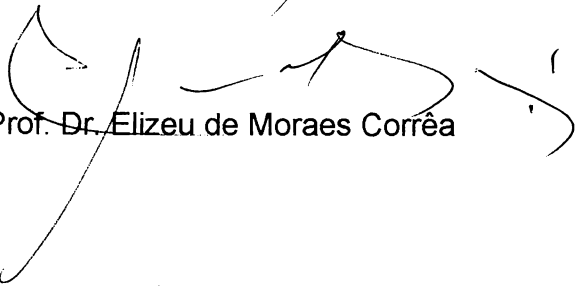
VITOR HUGO GIACOMITTI

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DE INTERESSES METAINDIVIDUAIS

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Orientador: Prof. Dr. Alvacir Alfredo Nicz



Prof. Dr. Elizeu de Moraes Corrêa



Prof. Dr. Luiz Mano de Barros Silva

Curitiba

2004

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	iv
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	4
<b>3. ATENDIMENTO AO PÚBLICO</b> .....	9
<b>4. A DEFESA DOS INTERESSES METAINDIVIDUAIS</b> .....	10
4.1. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS .....	11
4.2. INTERESSES COLETIVOS .....	13
4.3. INTERESSES DIFUSOS .....	14
4.3.1. Indeterminação dos sujeitos .....	16
4.3.2. Indivisibilidade do objeto .....	17
4.3.3. Intensa litigiosidade interna .....	17
4.3.4. Duração efêmera, contingencial .....	18
<b>5. INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO</b> .....	19
5.1. NOTIFICAÇÕES E REQUISIÇÕES .....	19
5.2. INQUÉRITO CIVIL .....	21
5.3. TRANSAÇÃO E COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO .....	24
<b>6. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO CIVIL</b> .....	26
<b>7. A DEFESA DO MEIO AMBIENTE</b> .....	32
<b>8. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR</b> .....	33
<b>9. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO</b> .....	35
<b>10. A DEFESA DE OUTROS DIREITOS</b> .....	37
<b>11. MINISTÉRIO PÚBLICO E <i>ENFORCEMENT</i></b> .....	38
<b>12. CONCLUSÃO</b> .....	40
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	42

## RESUMO

O Ministério Público, com as características que apresenta atualmente, teve sua origem na França, logo após a Revolução Francesa. No Brasil, as Constituições do período republicano lhe dispensaram tratamento inconstante, culminando com a Constituição de 1988, que lhe conferiu atribuições significativamente mais amplas, incluindo a defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Para isso, o atendimento ao público é um importante meio para que essa instituição atinja os fins a que se destina, o que permite inclusive que o Ministério Público atue como importante mediador de conflitos sociais. O fato de a Constituição tê-lo colocado como “essencial à função jurisdicional do Estado” não significa que tenha sua atuação restrita às suas funções perante o Poder Judiciário, dispondo de outros meios para desempenhar suas atribuições, como o inquérito civil. Uma das mais destacadas formas de atuação do Ministério Público dá-se através da defesa dos interesses metaindividuais, que incluem interesses individuais homogêneos (onde uma mesma situação de fato une interessados determinados), interesses coletivos (onde uma mesma relação jurídica une interessados determináveis) e interesses difusos (onde uma mesma situação de fato une interessados indetermináveis). Atuando na defesa de tais interesses, colabora para que as pessoas possam ter seus direitos resguardados (principalmente aquelas que se encontram em condições desfavoráveis, incapazes de defendê-los), por meios alternativos de resolução de conflitos ou por via judicial. Incluem-se aí a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público e a outros direitos cuja defesa interessa à coletividade como um todo. Na condição de defensor da ordem jurídica, o Ministério Público tem um relevante papel para o *enforcement*, velando pela correta elaboração, aplicação e observância das leis, através de um trabalho permanente e sistemático. Como defensor do regime democrático, o Ministério Público precisa da independência necessária para que seus membros desempenhem adequadamente suas atribuições.

## 1. INTRODUÇÃO

Há quem aponte determinados funcionários governamentais do antigo Egito, os *magiaí*, como incumbidos de certas atribuições (estabelecidas em textos de lei, de idade estimada em cerca de 4000 anos, encontrados em escavações arqueológicas), hoje desempenhadas pelo Ministério Público, tais como: ser a língua e os olhos do rei; castigar os rebeldes, reprimir os violentos, proteger o cidadão pacífico; acolher os pedidos do homem justo e verdadeiro, perseguindo os malvados e os mentirosos; ser o marido da viúva e o pai do órfão; fazer ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais em cada caso; tomar parte nas instruções para descobrir a verdade.<sup>1</sup>

Na Grécia e na Roma antigas, como era comum nas civilizações da época, seus cidadãos não conheceram a figura do MP (Ministério Público), tanto que não cabia ao Estado, mas à vítima ou à sua família, proceder contra o autor do crime, apesar de haver autores que defendam como precursores do MP em Roma determinados funcionários que, na verdade, velavam por interesses privados do imperador. “É certo que algumas das funções que actualmente exerce o Ministério Público já existiam na Grécia, em Roma e no começo da Idade Média. Tratava-se, porém, de funções atribuídas a pessoas que não representavam uma estrutura nem usufruíam de um estatuto semelhante ao que, hoje, caracteriza o Ministério Público.”<sup>2</sup>

“O MP não está entre os institutos mais antigos do Direito. Pelo contrário, até que é dos mais modernos, se considerado nos seus contornos conceituais dos nossos dias”.<sup>3</sup> Os autores que tratam do assunto são quase unânimes em apontar a França como verdadeiro berço do MP (também chamado de *Parquet*), tendo essa Instituição surgido no início do século XIV, primeiramente defendendo interesses do rei, passando, com o decorrer do tempo, a exercer funções de interesse do Estado.<sup>4</sup> “Felipe, o Belo, procurando robustecer a posição do ‘Procurador do Rei’, antes mero mandatário judicial para questões fiscais, dá-lhe independência em relação aos

---

<sup>1</sup> SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 12.

<sup>2</sup> RODRIGUES, Cunha. **Em nome do povo**. Coimbra: Coimbra Editora, 1999. p. 40.

<sup>3</sup> SILVA, Otacílio Paula. **Ministério Público: estudo pragmático da instituição: legislação, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981. p. 3.

<sup>4</sup> SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 38.

juízes, determinando inclusive que passasse a ter assento no 'parquet', isto, é, no estrado ao lado dos juízes".<sup>5</sup>

Logo após a Revolução Francesa, em 1790, entrou em vigor um decreto que estabeleceu a vitaliciedade dos membros do MP, os quais só poderiam ser demitidos em virtude de comprovada corrupção. Nesse mesmo ano, outro decreto estabeleceu como funções do MP zelar pela correta aplicação da lei e execução de decisões judiciais, bem como sustentar a acusação dos réus perante os tribunais. É, portanto, a essa época que remontam as funções de *custos legis* e de *dominus litis* do MP, que permanecem até os dias atuais.<sup>6</sup> "E a França, com seu grande poder intelectual sobre os povos do mundo, mormente depois das conquistas napoleônicas, haveria de influenciar a legislação portuguesa".<sup>7</sup>

Em Portugal, as Ordenações Afonsinas não trazem registro relevante sobre o Ministério Público. Já nas Ordenações Manoelinas, fala-se expressamente em "promotor de justiça", verificando-se como sua função atuar como fiscal da lei e de sua execução. Nas Ordenações Filipinas, observa-se como atribuições do Ministério Público a fiscalização da atividade jurisdicional e a consolidação de suas funções na área criminal.<sup>8</sup>

No Brasil, antes da independência em relação a Portugal e durante parte do período imperial, vigoraram as Ordenações portuguesas<sup>9</sup>. Já durante o Império, o Ministério Público foi estruturado através do Regulamento n.º 120, de 1842. No período republicano, embora a primeira Constituição da República, de 1891, não tenha aludido ao MP enquanto Instituição, o Decreto n.º 848, de 11 de outubro de 1890, coloca-o como "Instituição necessária em toda organização democrática",<sup>10</sup> e o Decreto n.º 1.030, de 14 de novembro de 1890, deixou de tratá-lo como mero auxiliar da Justiça, alargando suas até então modestas atribuições instituídas pelo Regime Imperial. Com o Decreto n.º 13.273, de 20 de dezembro de 1923, suas

---

<sup>5</sup> PALMA, Enos da Costa. **Programa de princípios institucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986. p. 36.

<sup>6</sup> SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 42.

<sup>7</sup> BEMFICA, Francisco Vani. **O juiz. O promotor. O advogado. Seus poderes e deveres**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 67.

<sup>8</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 132.

<sup>9</sup> SILVA, Otacílio Paula. **Ministério Público: estudo pragmático da instituição: legislação, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981. p. 7.

<sup>10</sup> SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 189.

funções foram significativamente dilatadas, ficando evidenciada sua independência em relação aos demais poderes públicos. A Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais, vinculando-o ao Poder Judiciário. A Constituição de 1937 limitou-se a tratar esparsamente do MP, subordinando-o, na prática, ao Poder Executivo. Com a Constituição de 1946, teve consolidada sua independência em relação aos demais órgãos governamentais, tornando-se órgão governamental independente. A Carta de 1967 voltou a considerá-lo como mero órgão auxiliar do Poder Judiciário. A Emenda Constitucional de 1969 estabeleceu-o como órgão de execução do Poder Executivo.

Essa inconstância no tratamento constitucional dado ao MP ao longo do tempo tem suscitado divergências doutrinárias acerca da exata natureza jurídica dessa Instituição.<sup>11</sup>

Alguns momentos marcaram notável crescimento institucional:<sup>12</sup>

- a) a Lei Complementar federal n.º 40/81 – primeira Lei Orgânica Nacional do MP, que estabeleceu um estatuto básico e uniforme para a Instituição, com suas principais atribuições, garantias e vedações;
- b) a LACP (Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 – Lei da Ação Civil Pública), que conferiu ao MP a iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos e coletivos;
- c) a Constituição Federal de 1988, tendo o legislador constituinte reconhecido a necessidade de um MP forte e independente para consolidar o processo de abertura democrática, “... assegurando à Instituição novas atribuições e um relevo que jamais texto constitucional algum nem de longe conferiu ao Ministério Público, nem mesmo no direito comparado”.<sup>13</sup>

Conforme Celso Ribeiro Bastos, “Nenhuma das nossas Constituições pretéritas deu ao Ministério Público o tratamento extensivo de que goza na Constituição de 1988. E não é de minúcias que se trata. Mas sim de revesti-lo de prerrogativas e competências inéditas no passado”.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 98.

<sup>12</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 4.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>14</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed., reform. de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 339.

## 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Já na Assembléia Constituinte se discutia a necessidade da criação de um *ombudsman*, um ouvidor da sociedade, não bastando ao legislador constituinte

... um órgão que se tivesse a incumbência de ouvir a sociedade e encaminhar os reclamos para que outros órgãos, com competência ou atribuição para promover as medidas judiciais cabíveis, pudessem tornar efetivamente as providências necessárias. Daí por que o Ministério Público ganhou a possibilidade de ser o ouvidor da sociedade e, concomitantemente, recebeu mecanismos constitucionais para promover as medidas adequadas, inclusive judiciais, para fazer valer todos os direitos inseridos na Constituição.<sup>15</sup>

O legislador constituinte agiu sabiamente ao conferir ao MP, de forma não exclusiva, a legitimidade para a defesa de direitos metaindividuais, possibilitando também a entidades da sociedade civil promover a defesa de tais direitos. Saliente-se que, após décadas de regime autoritário, a desarticulação da sociedade civil foi inevitável, sendo necessário ainda alguns anos ou décadas para que tais entidades estejam suficientemente organizadas e atuantes para poderem defender satisfatoriamente os direitos supramencionados.

A CF (Constituição Federal), em seu artigo 127, colocou o MP como 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.

“O Ministério Público é instituição permanente, ou seja, organismo que, criado, entra no mundo jurídico para o desempenho ininterrupto das funções, que lhe condicionaram o nascimento”.<sup>16</sup>

“Realmente é indiscutível a essencialidade do Ministério Público à função jurisdicional. Poderíamos afirmar que o tripé sob a qual [sic] repousa o judiciário compõe-se do juiz, do representante do Ministério Público e do advogado. Sem qualquer deles a Justiça claudica e acaba por não funcionar”.<sup>17</sup> “Ao dizer que o órgão do Ministério Público é instituição, essencial à função jurisdicional, o legislador

---

<sup>15</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 85.

<sup>16</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. v. 6. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 3295.

<sup>17</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988**. v. 2. Campinas: Julex Livros, 1989. p. 794.

constituente pretendeu ressaltar que, ausente este órgão, a Justiça não se faz de modo completo”.<sup>18</sup>

No artigo 129, III, a Constituição coloca como uma de suas funções institucionais a defesa do patrimônio social. Segundo Mazzilli,<sup>19</sup> as expressões patrimônio social e interesse social são usadas pela CF significando interesses gerais da coletividade. “Enquanto o patrimônio público compreende bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, por patrimônio social querem-se significar todos os bens materiais e principalmente os imateriais da coletividade como um todo, como os interesses estritamente culturais”.<sup>20</sup>

Patrimônio cultural é o conjunto dos interesses de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (LACP, 1.º, IV). Significa todos os bens materiais e principalmente os imateriais da coletividade como um todo, como os interesses estritamente culturais (língua, danças, folclore e o cancionário popular). Enquanto um valor apenas econômico do Estado integra o patrimônio público, um valor estritamente moral integra o patrimônio social.

O perfil atribuído pela CF ao MP é caracterizado por importantes atribuições deste relativas a uma “vigilância” sobre a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, conforme o que dispõe o art. 129, II, III e IV.<sup>21</sup>

À luz da CF, 129, fica claro que “... a missão precípua do Ministério Público relaciona-se à provocação do Judiciário, cabendo-lhe levar ao conhecimento deste questões de interesse social e individual indisponível. Assim agindo, o *Parquet* torna-se ‘essencial à função jurisdicional do Estado’ ”.<sup>22</sup> É nesse sentido que se diz ser o MP verdadeira “alavanca” a mover o Poder Judiciário.

Apesar de a CF dizer que o MP é essencial à função jurisdicional do Estado, aquele não tem sua atuação restrita às suas atribuições perante o Poder Judiciário,

<sup>18</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. v. 6. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p.3295

<sup>19</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p.60.

<sup>20</sup> Ibid., p.60.

<sup>21</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...]

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 [...]

<sup>22</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 148.

como é o caso da condução do inquérito civil e da aprovação de acordos extrajudiciais e de compromissos de ajustamento. Ressalte-se que há um Ministério Público especial, atuante junto aos Tribunais de Contas (que não são órgãos judiciais).<sup>23</sup> Além disso, o MP "... não oficia em todos os feitos submetidos à prestação jurisdicional, e sim, em todos os feitos criminais, e, ainda, naqueles em que haja algum interesse indisponível, do indivíduo ou da sociedade, ou esteja em jogo a defesa de interesses difusos, ou ainda interesses coletivos ou individuais homogêneos de larga relevância ou expressão social".<sup>24</sup>

O *Parquet* tem um papel importante como mediador de conflitos sociais, inclusive adotando formas alternativas de solução de conflitos, o que, indiretamente, também contribui para a função jurisdicional do Estado, ao evitar que um número considerável de conflitos de interesses tenham que ser resolvidos pela via judicial, minimizando a sobrecarga do Poder Judiciário. Há quem defenda que o agente ministerial age como verdadeiro *ombudsman*,<sup>25</sup> notadamente nas comarcas do interior, característica que diferencia seus membros dos juízes, sendo que estes tradicionalmente mantêm distância formal dos conflitos sociais, sem envolvimento direto, devido à necessária neutralidade para o julgamento imparcial das lides que lhes são apresentadas. "Se o juiz é uma autoridade quase inerte, que aguarda a provocação da parte, o promotor de justiça é dinâmico, quer como parte, quer como coadjuvante da parte, quando em jogo o interesse público".<sup>26</sup>

"Desde que passou a figurar em textos constitucionais, no Brasil, o Ministério Público tem sido entendido, de forma mais ou menos tranqüila pela doutrina pátria, como órgão de defesa de interesses do Estado e da sociedade, dupla função que não raro o coloca em situação pouco cômoda, uma vez que nem sempre esses interesses coincidem, muito embora isso seja o desejável."<sup>27</sup>

É fácil constatar que a defesa dos interesses sociais implica, muitas vezes, em enfrentar diretamente poderes econômicos e políticos. Note-se que grande parte dos agentes que não respeitam o meio ambiente, a saúde do trabalhador, o direito

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 585.

<sup>24</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 11.

<sup>25</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 56.

<sup>26</sup> BEMFICA, Francisco Vani. **O juiz. O promotor. O advogado. Seus poderes e deveres**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 69.

do consumidor, o patrimônio público, são poderosos grupos econômicos ou poderes políticos organizados.

Para que os membros do MP possam desempenhar adequadamente suas funções, incluindo o poder-dever de ajuizar ações judiciais contra órgãos governamentais, têm como garantias constitucionais a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídio, da mesma forma que os magistrados. Como garantia de imparcialidade, a Carga Magna lhes impõe as vedações do art. 128, § 5.º, II.<sup>28</sup>

Os princípios institucionais do Ministério Público, estabelecidos pela Constituição Federal, art. 127, § 1.º, são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. "... princípios institucionais do Ministério Público são regras básicas, ditadas pela lei, que regem a existência e o funcionamento dessa instituição".<sup>29</sup> "O Ministério Público é único, indivisível e independente. Único, porque a divisão é meramente administrativa; indivisível, porque seu representante sempre age em nome da instituição; independente, porque, no plano funcional, não está subordinado hierarquicamente a outro órgão. A autonomia funcional e administrativa bem como a proposta orçamentária própria lhe garantem a independência necessária".<sup>30</sup>

Unidade: significa que os membros do MP integram um só órgão, dirigido por um só chefe. Apesar de o princípio da unidade não se aplicar a Ministérios Públicos diversos, é desejável que entre eles haja intercâmbio de informações. Em caso de conflito de atribuições entre Ministérios Públicos de Estados diversos, cabe ao Supremo Tribunal Federal dirimi-lo, de acordo com a CF, 102, f,<sup>31</sup> o que vem ao encontro da opinião de Celso Ribeiro Bastos, segundo o qual "Sua função é de natureza administrativa".<sup>32</sup>

Indivisibilidade: significa que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros, de acordo com o definido em normas pré-estabelecidas, não arbitrariamente.

---

<sup>27</sup> SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 2.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 588.

<sup>29</sup> PALMA, Enos da Costa. **Programa de princípios institucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986. p. 38.

<sup>30</sup> MIGUEL, Jorge. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991. p. 240.

<sup>31</sup> CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público no processo civil e penal: promotor natural: atribuição e conflito**. Rio de Janeiro: Forense, 1990. p. 184.

<sup>32</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed., reform. de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 339.

Independência funcional: significa que seus membros dispõem de ampla liberdade de atuação, devendo respeitar a Constituição e as leis, havendo praticamente apenas determinadas sujeições de ordem administrativa (não funcional) em relação ao Procurador-Geral e a órgãos colegiados. Note-se que a CF, 85, II, considera crime de responsabilidade do Presidente da República a prática atentatória ao livre exercício do MP.<sup>33</sup>

Como instituição autônoma, no exercício de suas funções, o MP "... não está adstrito a seguir orientações, avisos ou instruções, normativas ou não, de quaisquer órgãos, instituições, poderes ou outras entidades administrativas – está adstrito apenas ao cumprimento da Constituição e das leis".<sup>34</sup>

O MP é guardião da Constituição, mas, obviamente, não com as mesmas atribuições do Supremo Tribunal Federal. Enquanto este tem a tarefa de dizer quais das normas infraconstitucionais são constitucionais ou inconstitucionais (devendo estas ser retiradas do ordenamento jurídico), o *Parquet* é o guardião ativo da Lei das leis, cabendo-lhe zelar pelos direitos e garantias estabelecidos na Constituição, principalmente em relação àqueles que, devido à forte desigualdade presente em nossa sociedade, não dispõem de meios efetivos para que seus direitos e garantias constitucionais sejam observados.<sup>35</sup>

Uma mudança positiva com a atual Constituição é que agora os Procuradores-Gerais ocupam o mais alto cargo da Instituição (cada qual do seu respectivo Ministério Público), tendo seu mandato um prazo pré-definido, embora possa haver recondução pelo Chefe do Poder Executivo competente. José Afonso da Silva defende que não se trata propriamente de mandato, mas de investidura a tempo certo, pois não ocorre eleição dos integrantes da carreira para que sejam representados pelo Procurador-Geral.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 107.

<sup>34</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 107.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 586.

### 3. ATENDIMENTO AO PÚBLICO

O MP é verdadeiro defensor do povo, em decorrência de a CF ter-lhe atribuído, mesmo que de forma não privativa, a defesa dos direitos nela assegurados, sendo o atendimento ao público

[...] um dos canais mais eficientes para que a instituição desempenhe suas funções institucionais de zelar pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, ou seja, uma verdadeira função de *ombudsman* da sociedade. Por meio do atendimento, o promotor recebe a reclamação do povo, apura a notícia ou determina a sua apuração, investiga diretamente os fatos, até quando a polícia ou a administração não têm interesse ou não têm possibilidade de apurá-la, propõe a ação penal ou civil pública necessárias. O atendimento ao público pelo promotor de justiça tem sido um importante veículo de acesso do povo a seus direitos constitucionais.<sup>37</sup>

No atendimento ao público, feito pelo promotor de justiça, cabe:<sup>38</sup>

- a) orientação (pessoal e direta, ou por palestras, publicações em jornais, comunicados no rádio);
- b) tentativa de conciliação;
- c) encaminhamento da reclamação a órgãos administrativos (vigilância sanitária, órgãos de fiscalização, etc.);
- d) requisição de inquérito policial;
- e) instauração de inquérito civil ou procedimentos investigatórios;
- f) audiências públicas;
- g) propositura de ação civil pública.

---

<sup>37</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 104.

<sup>38</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 50.

#### 4. A DEFESA DOS INTERESSES METAINDIVIDUAIS

Nas últimas décadas, ocorreram transformações não apenas políticas, mas também sociais, econômicas e culturais em nosso país. Os processos de urbanização e industrialização

[...] geraram uma sociedade de massas, na qual os meios de comunicação, de transporte, de produção e de consumo operam numa escala macrodimensionada. O crescimento do próprio Estado, interferindo cada vez mais na vida e nos direitos dos cidadãos, gerou grupos com interesses específicos (aposentados, pensionistas, contribuintes, mutuários). A preocupação coletiva com a degradação do meio ambiente, antes inexistente, é outra consequência dessas transformações.

Foi na esteira desses acontecimentos que os juristas desenvolveram o conceito dos *direitos de massa*, que são aqueles transindividuais, difusos ou coletivos. Criou-se a ação civil pública como instrumento para assegurar estes direitos em juízo, legitimando-se, como vimos, o Ministério Público para ajuizá-la.<sup>39</sup>

Interesses, na acepção laica, representam basicamente a idéia de vantagem, não recebendo proteção jurídica do Estado.<sup>40</sup> Direitos subjetivos compreendem privilégios, posições de vantagem, prerrogativas, previstos em normas jurídicas, os quais, uma vez integrados ao patrimônio do sujeito, passam a receber tutela especial do Estado, inclusive através de ação judicial, caso sejam desrespeitados. No plano situado entre os referidos interesses e os direitos subjetivos encontram-se os interesses legítimos, os quais, embora não gozem de prerrogativas oponíveis *erga omnes* como os direitos subjetivos, têm uma proteção jurídica que, apesar de não ser tão ampla, não pode ser ignorada. Exemplificamos com o vencedor de uma licitação, o qual não adquire o direito de contratar com a Administração pelo fato de ter vencido o certame, embora tenha um interesse legítimo em que a decisão da Administração seja devidamente fundamentada.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 144-145.

<sup>40</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 20.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 65.

Os interesses metaindividuais, também chamados de transindividuais, supraindividuais ou super-individuais, compreendem os interesses individuais homogêneos, os interesses coletivos e os interesses difusos, previstos no CDC (Código de Defesa do Consumidor), artigo 81.<sup>42</sup>

“O Ministério Público tem a sua razão de ser na necessidade de ativar o Poder Judiciário, em pontos em que este remanesceria inerte porque o interesse agredido não diz respeito a pessoas determinadas, mas a toda a coletividade. Mesmo em relação aos indivíduos, é notório o fato de que a ordem jurídica por vezes lhes confere direitos sobre os quais não podem dispor”.<sup>43</sup>

#### 4.1 INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Ocorrem se o que une interessados determináveis (grupo, categoria ou classe de pessoas) é a mesma situação de fato. Os titulares são determinados ou determináveis, sendo o dano ou a responsabilidade caracterizados por sua extensão divisível ou individualmente variável. Verificam-se, por exemplo, quando há compradores de veículos produzidos com o mesmo defeito de série, ou quando consorciados sofrem o mesmo aumento ilegal nas prestações (é divisível a pretensão de ressarcimento do que foi pago ilegalmente a mais, os prejuízos são individualizáveis).

---

<sup>42</sup> CDC, 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.

<sup>43</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed., reform. de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 339.

Os direitos individuais homogêneos, em sua essência, permanecem individuais, contudo, a forma de sua tutela processual pode também ser do tipo coletivo. “Os direitos individuais homogêneos, na realidade, correspondem a direitos individuais cuja tutela jurisdicional coletiva restou autorizada, com vistas a emprestar-se maior efetividade no acesso à justiça, com expressiva redução de tempo e custos, bem como a eliminação de decisões contraditórias.”<sup>44</sup>

Direitos meramente individuais ocorrem, *v.g.*, se, numa série de bens de consumo vendidos a um usuário final, um deles foi produzido com defeito; o consumidor lesado tem direito individual de ser indenizado. Para caracterizar direito individual homogêneo, seria necessário que vários consumidores fossem lesados, por exemplo, quando toda uma série de um produto sai da fábrica com o mesmo defeito.

Interesse individual é “... o interesse cuja fruição se esgota no círculo de atuação de seu destinatário. Se o interesse é bem exercido, só o indivíduo disso se beneficia; em caso contrário, só ele suporta os encargos. Assim se passa, por exemplo, com o interesse do credor em receber seu crédito”.<sup>45</sup>

Interesses individuais homogêneos não se confundem com interesses individuais indisponíveis, cuja defesa também cabe ao MP; estes são os interesses individuais tidos como centrais para a vida social, razão pela qual foram elevados à categoria de indisponíveis, estando além do interesse meramente individual, por envolverem valores mais profundos, cuja manutenção interessa à sociedade como um todo. “Entendem-se por direitos indisponíveis os direitos em relação aos quais os seus titulares não têm qualquer poder de disposição, pois nascem, desenvolvem-se e extinguem-se independentemente da vontade dos titulares. Abrangem os direitos da personalidade, os referentes ao estado e capacidade da pessoa, assim como à família”.<sup>46</sup>

A Súmula de Entendimento n.º 7 do Conselho Superior do MP paulista estabelece que o Ministério Público tem legitimidade para defender interesses individuais homogêneos que tenham expressão para a coletividade, tais como: os que se refiram à saúde ou à segurança das pessoas, ou ao acesso das crianças e adolescentes à educação; aqueles em que exista extraordinária dispersão dos

<sup>44</sup> VENTURI, Elton. **Execução da tutela coletiva**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 163.

<sup>45</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 45.

<sup>46</sup> FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 100.

lesados; quando convier à coletividade o zelo pelo funcionamento de um sistema econômico, social ou jurídico.<sup>47</sup>

## 4.2 INTERESSES COLETIVOS

Verificam-se quando o que une interessados determináveis é a circunstância de compartilharem a mesma relação jurídica. Ex.: os mesmos consorciados já mencionados; todos têm interesse em que seja reconhecida a ilegalidade do aumento, de forma indivisível e não quantificável (essa situação não será mais ilegal para quem tem mais cotas do que para quem tem menos cotas, daí o interesse coletivo).

Os interesses coletivos, cujo espaço cresce à medida que se torna imprecisa a diferenciação entre público e privado, aglutinam-se nos chamados grupos sociais intermediários, sendo um meio-termo entre os interesses privados e os interesses públicos; "... não se pode afirmar, com segurança, se o interesse protegido é do Estado ou dos indivíduos, porque nenhuma norma atinge apenas o interesse do Estado ou do particular. Tais interesses são correlatos, de modo que a norma jurídica que tiver por finalidade a utilidade do indivíduo visa também a do Estado e vice-versa".<sup>48</sup>

A grosso modo, adotando-se o critério do elemento predominante, pode-se dizer que os indivíduos têm interesses privados, os grupos sociais têm interesses coletivos e o Estado tem interesse público. Observe-se que o interesse público divide-se em primário (interesse da coletividade, é o que deve ser buscado) e secundário (interesse dos órgãos da administração pública, que nem sempre coincide com o interesse público primário). Tomemos como exemplo a venda de uma empresa estatal, que pode ser articulada pelo Poder Executivo, não significando que isso corresponda efetivamente aos anseios da maioria da população. Ressalte-se que a defesa dos interesses dos entes políticos e das entidades políticas cabe às respectivas Procuradorias, tal como a Advocacia-Geral

---

<sup>47</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 46.

<sup>48</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. v. 1, 20. ed. rev e aum. de acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2003. p. 14.

da União, sendo vedado ao MP exercer a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.<sup>49</sup>

Esses três planos de interesses não são estanques, mas interagem e se influenciam mutuamente.

Interesse coletivo pode ser tomado como síntese de interesses individuais, pois não se trata de interesse pessoal de um grupo de pessoas, nem da mera soma ou justaposição dos interesses dos integrantes desse grupo. Trata-se de interesse que ultrapassa esses dois limites, "... ficando afetados a um ente coletivo, nascido a partir do momento em que certos interesses individuais, atraídos por semelhança e harmonizados pelo fim comum, se amalgamam no grupo. É síntese, antes que mera soma".<sup>50</sup>

Para serem exteriorizados, os interesses coletivos precisam de um veículo, de um meio de expressão, isto é, um grupo de pessoas ou uma entidade que as represente, tal como família, associação, sindicato, partido político. Quanto menor for esse grupo e quanto maior for a convergência dos interesses de seus componentes, mais aglutinados, coalizados, evidenciados estarão os interesses coletivos em questão. A organização é a característica distintiva básica do interesse coletivo, sem a qual os interesses não podem se aglutinar com a coesão e a eficácia necessárias para passarem à condição de coletivos. Esses grupos sociais também são chamados de segmentos ou corpos intermediários na sociedade civil, situados num plano entre o indivíduo e o Estado.

#### 4.3. INTERESSES DIFUSOS

Ocorrem se o que une interessados indetermináveis, ou cujo grupo seja de difícil determinação, é a mesma circunstância de fato. Ex.: espectadores que assistem à mesma propaganda enganosa pela televisão (o interesse é indivisível, não podendo a pretensão ser quantificada ou dividida entre os membros da coletividade).

---

<sup>49</sup> CF, 129, IX

<sup>50</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 48.

Interesses difusos podem ser conceituados como

[...] interesses metaindividuais, que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessários à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g., o interesse à pureza do ar atmosférico), podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g., os consumidores).<sup>51</sup>

Tratando de direitos difusos (ou direitos fundamentais de terceira geração), Paulo Bonavides sustenta que “... tendem a cristalizar-se [...] enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”.<sup>52</sup>

Embora interesses difusos e interesses coletivos sejam espécies do gênero dos interesses metaindividuais, aqueles estão relacionados a um universo maior de indivíduos, podendo abranger toda a humanidade, e consideram o homem enquanto ser humano, enquanto esses relacionam-se a um conjunto menor de indivíduos, considerando o homem como membro de um grupo social definido.

Os interesses podem ser vislumbrados numa escala crescente de coletivização,<sup>53</sup> isto é, agrupados numa ordem de acordo com o número de titulares a que são atribuíveis.

Temos assim: os interesses individuais, suscetíveis de captação e fruição pelo indivíduo isoladamente considerado; os interesses coletivos, mais abrangentes que os anteriores, mas restritos a valores atinentes a grupos sociais ou categorias bem definidos; o interesse geral ou interesse público, concernente aos interesses dos cidadãos, representados pelo Estado, exteriorizando-se através de padrões estabelecidos ou *standards* sociais, pacificamente aceitos, tais como segurança pública, saúde pública, bem comum; por último, os interesses difusos, apresentando um grau de coletivização ainda mais abrangente que o interesse público ou geral, podendo-se dizer que “... enquanto o interesse geral ou público concerne

---

<sup>51</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 125.

<sup>52</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 481.

<sup>53</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 74.

primordialmente ao cidadão, ao Estado, ao Direito, os interesses difusos se reportam ao homem, à nação, ao justo”.<sup>54</sup>

Os interesses difusos notabilizam-se pelo seu alto índice de atomização ou desagregação, o que permite que se refiram a um contingente indefinido de indivíduos e a cada um deles, concomitantemente.

Os interesses difusos vêm aflorando com crescente intensidade a partir da segunda metade do século passado, em razão de que a sociedade na qual vivemos vem passando por transformações aceleradas e profundas, tais como tecnologia crescente, alteração de valores e surgimento de interesses de outra ordem, os quais passam a clamar por proteção. Vivemos atualmente naquilo que se chama de sociedade de massa, onde “... não há lugar para o homem enquanto indivíduo isolado; ele é tragado pela roda-viva dos grandes grupos que compõem a sociedade: não há mais a preocupação com as situações jurídicas individuais, o respeito ao indivíduo enquanto tal, mas, ao contrário, os indivíduos são agrupados em grandes classes ou categorias, e, como tais, normatizados.”<sup>55</sup>

Os interesses difusos apresentam como características básicas: a indeterminação dos sujeitos; a indivisibilidade do objeto; a intensa conflituosidade; a duração efêmera, contingencial.<sup>56</sup>

#### 4.3.1. Indeterminação dos sujeitos

Por serem referíveis a um conjunto indeterminado ou dificilmente determinável de sujeitos, os interesses difusos são insuscetíveis de apropriação a título exclusivo, rompendo com a concepção tradicional de que os interesses relevantes para a ordem jurídica são suscetíveis de tutela estatal somente se referíveis a um titular, uma vez que não é a titularidade, mas a relevância social do interesse que deve pautar a tutela de interesses de tal natureza.

Isso se justifica porque, se interesses individuais são tuteláveis pelo Direito, mais razão há para que sejam tutelados interesses que se refiram a uma pluralidade de sujeitos, notadamente se tais interesses, por sua natureza, sejam difusos, não comportando aglutinação em grupos sociais definidos *a priori*.

<sup>54</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 75.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 79.

A lesão decorrente do desrespeito a interesses difusos pode tanto ser disseminada por uma comunidade (uma vila de pescadores, ameaçada pela poluição do mar), como por uma etnia (em casos de discriminação racial) ou mesmo toda a humanidade (“efeito estufa”, provocado pela emissão de poluentes).

#### **4.3.2. Indivisibilidade do objeto**

Interesses difusos são indivisíveis, não podem ser suscetíveis de partição em quotas atribuíveis a uma pessoa ou um grupo em pré-estabelecido. Quem quer que entre com alguma ação judicial para proteger interesses difusos não será o único beneficiado caso obtenha êxito, nem será o único prejudicado caso sua pretensão não seja acolhida.

Os interesses difusos apresentam a peculiaridade de não terem contornos definidos numa norma (como os direitos subjetivos), nem estarem aglutinados em grupos definidos (como os interesses coletivos), resultando no fato de que

... sua existência não é afetada, nem alterada, pelo fato de virem a ser exercitados ou não. Por exemplo, os debates e controvérsias em torno dos interesses concernentes à “qualidade de vida” continuarão a existir sempre, independentemente do sucesso, fracasso e do número de ações judiciais propostas a esse respeito; isto é devido ao fato de que o objeto mesmo é fluido, esparso por um número indeterminado de sujeitos, e por isso não se esgota nem se extingue pelo fato de ser exercido por alguns desses sujeitos.<sup>57</sup>

Interesses difusos, por poderem se repetir, apresentando-se a vários grupos sociais distintos, ou ao mesmo grupo várias vezes, podem ganhar concreção suficiente para que venham a se tornar interesses coletivos, se passarem a se aglutinar junto a um grupo social definido.

#### **4.3.3. Intensa litigiosidade interna**

Os interesses difusos são “... soltos, fluidos, desagregados, disseminados entre segmentos sociais mais ou menos extensos; não têm um vínculo jurídico básico, mas exurgem de aglutinações contingenciais, normalmente contrapostas entre si”.<sup>58</sup> Quando interesses difusos são lesados não se apresentam em conflitos

---

<sup>57</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 84.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 85.

de contornos definidos, como nas situações jurídicas tradicionais, mas em controvérsias onde há entrelaçamento de massas de interesses, onde todas as posturas conflitantes merecem ser conhecidas, ensejando verdadeira escolha política, permitindo toda sorte de posicionamentos divergentes. Assim, a proteção de recursos florestais conflita com os interesses da indústria madeireira; a construção de um aeroporto ou de uma usina nuclear pode ser a favor dos interesses da construção civil, mas contra os interesses dos moradores locais; a adoção de censura prévia nas diversões públicas favoreceria os interesses de setores conservadores da sociedade, mas conflitaria com os interesses da classe artística.

#### 4.3.4. Duração efêmera, contingencial

Interesses difusos podem surgir a partir de situações ocasionais, imprevisíveis, repentinas, contingenciais, requerendo que sejam prontamente tutelados, sob pena de se alterar a situação de fato que os originou, muitas vezes resultando na irreparabilidade da lesão. Pode até haver indenização posterior, mas o dano, via de regra, não é integralmente reparável. Por exemplo, depois da construção de uma hidrelétrica, não tem mais efetividade suscitar interesses difusos de cunho ecológico, visando a proteger a biodiversidade e a preservar as belezas naturais da região afetada (a construção da hidrelétrica de Itaipu e a conseqüente submersão de Sete Quedas ilustra isso claramente).

Mesmo não tendo sido possível proteger satisfatoriamente algum interesse difuso, outros podem se surgir, de acordo com as circunstâncias que se apresentarem. Uma vez construída a referida hidrelétrica, a tônica passa a ser o interesse referente à conservação da pureza das águas, ou o incentivo à piscicultura.

Temos na Constituição Federal a tutela de vários interesses difusos prevista expressamente,<sup>59</sup> tais como: a interdição de discriminações sociais (art. 5.º, I); assistência à maternidade, infância e adolescência (art. 203, I e II); ensino primário gratuito (art. 208, I); proteção ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico (art. 216, *caput* e § 1.º); função social da propriedade (art. 170, III); proteção à força-trabalho (art. 170, VIII e § único); proteção à liberdade de iniciativa (art. 170, IV e § único).

---

<sup>59</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997. p. 98.

## 5. INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO

### 5.1. NOTIFICAÇÕES E REQUISIÇÕES

Notificações e requisições são instrumentos que podem ser bastante eficazes para a atuação do MP na defesa da Constituição e das leis e no zelo de interesses indisponíveis da coletividade e do indivíduo, bem como no desempenho da ação penal e da ação civil pública. Conforme a CF, 129, VI, é função institucional do MP “expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los”.

A fim de que alguém esclareça fatos acerca de algum assunto em que o MP deva atuar, de modo a se permitir uma atuação mais correta do membro dessa Instituição, muitas vezes esclarecendo equívocos, pode ser feito um convite a tal pessoa para comparecer perante o MP. Se o convite for desatendido, pode ser expedida notificação, desde que o convite seja desatendido e seja indispensável a presença recusada.<sup>60</sup>

Notificações são verdadeiras intimações que o MP pode expedir nos procedimentos de sua atribuição. Por meio delas, faz saber a alguém que deseja ouvi-lo, em dia, hora e local indicados, com a antecedência necessária, não sendo justificadas notificações para comparecimento imediato. Cabe condução coercitiva em caso de não-comparecimento (Lei Complementar n.º 75/93, 8.º; Lei n.º 8.625/93, 26, I, a).

As requisições do MP têm como objeto:<sup>61</sup> o fornecimento de documentos, exames, perícias e informações; a instauração de inquérito policial; a instauração de sindicância ou procedimento administrativo. Podem ser dirigidas a qualquer autoridade, órgão ou repartição, da administração direta, indireta ou fundacional, da esfera federal, estadual ou municipal, bem como a entidades privadas e pessoas físicas, desde que o órgão do MP atue dentro de sua área de atribuições.

---

<sup>60</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 117.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 119.

“Não pode o promotor de justiça notificar quando bem entender e a quem lhe aprouver. Sair do texto constitucional caracterizará ilegalidade”.<sup>62</sup>

O MP deve agir respeitando as atribuições do cargo e as prerrogativas instituídas em lei, razão pela qual as notificações e requisições dirigidas ao governador, aos membros do Poder Legislativo e da segunda instância do Poder Judiciário devem ser encaminhadas pelo Procurador-Geral de Justiça.<sup>63</sup> Em alguns casos, deve haver ajuste prévio de dia, hora e local entre o promotor e juízes, outros membros do MP e outras autoridades.<sup>64</sup>

As requisições devem ser cumprida gratuitamente e pressupõem prazo mínimo para atendimento. A falta injustificada ou o retardamento indevido do cumprimento das requisições importa a responsabilidade de quem lhe deu causa. Contra requisições ilegais, caracterizadas por falta de competência, abuso de poder, desvio de finalidade, cabe mandado de segurança, além de o agente público poder ser responsabilizado.

Quanto às matérias sigilosas, o sigilo compreende a obrigação do detentor de mantê-lo e o direito de seu beneficiário de tê-lo respeitado. Entretanto, às vezes é conveniente ao interesse público que determinadas pessoas ou autoridades tenham acesso a informações sigilosas, tais como as resultantes de interceptação de correspondências e comunicações telefônicas. A LONMP (Lei n.º 8.625/93, de 12/02/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e a LOMPU (Lei Complementar n.º 75/93, de 20/05/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público da União) conferem ao MP acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de natureza pública, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal pelo uso indevido das informações e documentos. As exceções a tal acesso ocorrem nos casos em que a Constituição estabelece a necessidade de ordem judicial para quebra de sigilo.<sup>65</sup>

Em relação à responsabilização civil, Hely Lopes Meirelles defende que, para os atos administrativos, a regra constitucional é a responsabilidade objetiva, mas, para os atos legislativos e judiciais, é necessário que se comprove manifesta culpa

---

<sup>62</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988**. v. 2. Campinas: Julex Livros, 1989. p. 803.

<sup>63</sup> LONMP, 26, § 1.º

<sup>64</sup> 8625/93 LONMP, 40, I e 75/93 LOMPU, 18, II, g

<sup>65</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 121.

na sua expedição, de modo ilegítimo e abusivo. Salaria que o texto constitucional só alude aos agentes administrativos (servidores), sem se referir aos agentes políticos (parlamentares e magistrados), que não são servidores da Administração Pública, mas membros de Poderes de Estado.<sup>66</sup>

José Afonso da Silva considera agentes políticos<sup>67</sup> os membros do MP - embora reconheça que agentes políticos e agentes administrativos são espécies do gênero “agente público”<sup>68</sup> – de forma que não se deve responsabilizá-los civilmente, salvo em caso de dolo ou fraude. Isso se justifica no sentido de não tolher sua liberdade de atuação em prol da coletividade.<sup>69</sup>

## 5.2. INQUÉRITO CIVIL

O inquérito civil é “... investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública. Por meio dele, podem-se promover diligências, requisitar documentos, informações, exames e perícias, expedir notificações, tomar depoimentos, proceder a vistorias e inspeções.”<sup>70</sup>

É um procedimento investigatório não contraditório, no qual não se decidem interesses nem se aplicam sanções. Não é pressuposto para que o MP compareça a juízo, podendo ser dispensado se já houver elementos suficientes para a propositura da ação judicial.

Estando em andamento ou arquivado o inquérito civil, persiste a possibilidade de que os co-legitimados possam ajuizar ação coletiva.

O inquérito civil sujeita-se ao princípio da publicidade, exceto se o MP teve acesso a informações sigilosas ou se da publicidade puder resultar prejuízo à investigação ou ao interesse da sociedade. Nos demais casos, os interessados podem ter acesso à expedição de certidões, e, ao final das investigações, deve ser

<sup>66</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 568.

<sup>67</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 585.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 662.

<sup>69</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 148.

dada ampla publicidade ao que nele foi apurado, inclusive para que se possa arrazoar ao Conselho Superior quando da revisão do arquivamento<sup>71</sup>. Até mesmo a sessão em que o Conselho Superior decida pelo arquivamento do inquérito civil deve ser pública.

Reações contra o inquérito civil surgiram quando passou a ser utilizado para apuração de irregularidades em grandes empreendimentos imobiliários, malversação de recursos públicos, oligopólios, ocasião em que altas autoridades passaram a ser investigadas por enriquecimento ilícito. Argumentava-se que era muito constrangedor, e, dessa forma, seria necessária a criação de um procedimento preparatório destinado a assegurar direitos individuais, tais como a dignidade, a intimidade, a vida privada do indivíduo. Isso seria um contra-senso, pois se estaria criando um procedimento preparatório de outro procedimento preparatório para propositura de ação civil pública.

As fases do inquérito civil são:<sup>72</sup>

- a) instauração;
- b) instrução (coleta de provas: oitiva de testemunhas, juntada de documentos, vistorias, exames e perícias);
- c) conclusão (relatório final, com promoção de arquivamento, ou, em caso contrário, propositura da ação).

Nulidades ou vícios do inquérito civil não têm reflexo na ação judicial, apenas no próprio inquérito civil.

---

<sup>70</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 125.

<sup>71</sup> LACP, Art. 9º- Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.

§ 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.

§ 4º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

<sup>72</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 127.

O inquérito civil presta-se não só a apurar lesões a interesses difusos e coletivos, mas também a colher elementos preparatórios para a instauração de qualquer ação civil de iniciativa do MP.

Se houver ilegalidade, desvio de finalidade ou falta de atribuições, o inquérito civil pode ser trancado por mandado de segurança. Para impedir condução coercitiva determinada ilegalmente, cabe *habeas corpus*.

A perícia produzida no inquérito civil instrui a ação civil pública proposta posteriormente, podendo instruir também a ação penal por infrações lesivas ao meio ambiente<sup>73</sup>.

O inquérito civil arquivado pode ser reaberto pelo próprio membro do MP que o arquivou. Porém, enquanto pendente de revisão o ato de arquivamento pelo Conselho Superior, só este pode reabrir as investigações.

Caso o inquérito civil investigue mais de um evento danoso (pluralidade de objetos) ou mais de um envolvido (pluralidade de sujeitos), o MP pode, fundamentadamente, propor a ação nos limites que entenda adequados, deixando de nela mencionar todos os objetos ou todos os sujeitos. Nesse caso, ocorre arquivamento implícito se o Conselho superior não revir o arquivamento do inquérito civil em relação ao que deixou de ser mencionado na ação civil pública.<sup>74</sup> Diversamente do inquérito policial, cujo arquivamento é controlado pelo juiz, o inquérito civil tem seu arquivamento controlado pelo Conselho Superior.

Se o juiz a quem for distribuída a ação civil pública entender que houve arquivamento implícito do inquérito civil, deve encaminhar fotocópias das peças pertinentes ao Conselho Superior, para que este reveja o arquivamento implícito eventualmente ocorrido.

Em caso de reforma da promoção de arquivamento, outro órgão ministerial será designado para o ajuizamento da ação, não para punir aquele que pediu o arquivamento, mas para não constrangê-lo a oficiar no feito em quem já tenha se manifestado contrariamente à propositura da ação.

Surgindo novas provas, o inquérito civil já arquivado pode ser reaberto, mesmo porque "... o arquivamento do procedimento administrativo não cria direito subjetivo em favor da não-propositura da ação, que pode ser ajuizada mesmo sem

---

<sup>73</sup> Lei 9605/98, 19, § ún.

<sup>74</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 130.

novas provas, por qualquer co-legitimado”.<sup>75</sup> A reabertura pode ocorrer também por mudança do entendimento do Conselho Superior, do próprio promotor ou de quem o suceda. Ressalte-se que o arquivamento do inquérito civil é ato administrativo, passível de revisão pela própria administração.

### 5.3. TRANSAÇÃO E COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO

Os co-legitimados ativos à ação coletiva, na defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, não defendem direito próprio, mas interesses metaindividuais, embora possa o interesse próprio coincidir com o interesse metaindividual cuja reparação é buscada (ex.: associação em defesa de fins estatutários).

Por deter disponibilidade apenas sobre o conteúdo processual do litígio, o legitimado extraordinário não tem disponibilidade sobre o conteúdo material da lide, portanto, não poderia, a rigor, transigir sobre direitos dos quais não é titular, posto que a transação envolve disposição do direito material controvertido. Entretanto, a lei faz concessões, admitindo compromissos de ajustamento em matéria de defesa de interesses difusos e coletivos.<sup>76</sup>

A transação ou o compromisso de ajustamento referendado pelo MP tem qualidade de título executivo extrajudicial.<sup>77</sup>

Se o MP tomar compromisso de ajustamento no curso de inquérito civil, encerrará suas investigações e promoverá o arquivamento dos autos, com a anuência do Conselho Superior. Pode haver casos em que o compromisso de ajustamento tenha a característica de ajuste preliminar, não sendo dispensado o prosseguimento de diligências para uma solução definitiva, caso em que o Conselho Superior homologará somente o compromisso (sem condicionar sua eficácia), determinando que tenham continuidade as investigações no inquérito civil, ou mesmo determinando a propositura de ação civil pública.

<sup>75</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 139.

<sup>76</sup> LACP, art. 5.º e § 6.º

<sup>77</sup> CPC, 585, II e Lei nº 9099/95, 57, § ún.

Se o compromisso de ajustamento for tomado pelo MP em autos de inquérito civil, ao Conselho Superior deve ser assegurada a revisão do ato. Cautela maior deve ser tomada se a transação for celebrada no curso de ação civil pública, devendo o Conselho Superior ser previamente ouvido, pois a transação extingue a própria ação judicial em curso.

Caso qualquer dos co-legitimados à ação civil pública não aceite o compromisso de ajustamento, poderá recorrer ao Poder Judiciário, garantindo a possibilidade de que direitos metaindividuais possam ser defendidos em juízo.

Pode também ocorrer a composição em juízo, hipótese que também admite discordância dos co-legitimados. O agente ministerial, como autor ou mero órgão interventivo, também pode se opor à transação efetuada por co-legitimados em juízo. Se o juiz, recusando as impugnações, homologar a transação, cabe apelação.

Mazzilli<sup>78</sup> sustenta que, pelas peculiaridades da defesa dos interesses metaindividuais, o juiz pode recusar a homologação do acordo, se entender que a transação não atende aos interesses da coletividade. Se as partes se recusarem a dar prosseguimento ao processo, nem o MP quiser assumir a ação, resta ao juiz optar entre homologar a transação ou extinguir o processo sem julgamento de mérito.

O compromisso de ajustamento não exige homologação judicial, a menos que verse sobre questões já controvertidas em juízo e se queira extinguir a ação judicial em andamento. Uma vez homologado judicialmente, deixa de ser título executivo extrajudicial e se torna título executivo judicial. Não é limite máximo de responsabilidade; é garantia mínima. Difere da transação de direito civil porque esta versa sobre interesses disponíveis de partes maiores e capazes.

A transação em ações civis públicas ou ações coletivas só abrange lesões a interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos. Titulares de direitos individuais, variáveis conforme o indivíduo, continuam com acesso à jurisdição para reclamar seus interesses individuais lesados.

---

<sup>78</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p.111.

## 6. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO CIVIL

A maneira clássica de defesa de interesses em juízo dá-se através da chamada legitimação ordinária, pela qual o lesado defende seu próprio interesse, mas tem se mostrado insuficiente para resguardar interesses metaindividuais.

Legitimação extraordinária é, conforme o Código de Processo Civil (CPC), art. 6.º, a possibilidade de alguém, em nome próprio, defender interesse alheio. Isso configura substituição processual, que não se confunde com a representação, através da qual alguém, em nome alheio, defende interesse alheio.

Uma questão que se coloca é se o MP defende direito alheio ou direito próprio, devido a seus membros também pertencerem à coletividade. De qualquer modo, a CF lhe atribui a função de defender os direitos da coletividade, importando mais a efetiva defesa de tais direitos do que a forma de legitimação que possibilite isso.

As atribuições do MP como legitimado para a propositura da ação civil pública em defesa de interesses difusos e coletivos foi largamente ampliada com o advento da CF, art. 129, III.

“A tutela jurisdicional dos direitos metaindividuais é fenômeno intrinsecamente ligado ao processo de massificação da sociedade contemporânea, que trouxe a necessidade da prevenção e reparação de danos relacionados à violação de direitos que extrapolam a esfera individual de cada cidadão, daí aludir-se à proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.”<sup>79</sup>

Se hoje vivemos numa sociedade de massas, todo processo cujo resultado possa atingir um número grande de pessoas pode encerrar, em tese, interesse público mais relevante. Sempre que a discussão da causa envolver direitos fundamentais do cidadão, tais como a isonomia ou a liberdade de crença, há interesse público ensejando a atuação ministerial, pois a tutela desses direitos interessa a toda a coletividade, não apenas a seu titular, cabendo ao agente ministerial averiguar, caso a caso, a existência de interesse público suficientemente qualificado que o habilite a intervir no feito.<sup>80</sup>

O Ministério Público está destinado “... à defesa de interesses indisponíveis do indivíduo e da sociedade, e ao zelo dos interesses sociais, coletivos ou difusos, vedada sua atuação fora da vocação institucional. Só exercitará a defesa de

<sup>79</sup> VENTURI, Elton. **Execução da tutela coletiva**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 159.

<sup>80</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 156.

interesses individuais homogêneos, ainda que disponíveis, se tiverem suficiente abrangência ou repercussão social”.<sup>81</sup>

#### A ação civil pública ou coletiva

... presta-se à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; por meio dela, alguns legitimados substituem processualmente a coletividade de lesados [...] Na ação civil pública ou coletiva, embora em nome próprio, os legitimados ativos defendem mais que interesses próprios: zelam também por interesses metaindividuais, que não estariam legitimados a defender a não ser por expressa autorização legal. Daí a legitimação extraordinária.<sup>82</sup>

Exercitando a ação civil pública, cabem ao Ministério Público os mesmos ônus e poderes que caberiam às partes, de acordo com o CPC, 81.<sup>83</sup> Entretanto, isso deve ser entendido em termos, pois: seus membros não prestam depoimento pessoal; não podem dispor nem confessar; não adiantam despesas que serão pagas a final pelo vencido; não recebem nem são condenados em custas ou honorários advocatícios.

Embora a CF tenha conferido ao Ministério Público a privatividade na promoção da ação penal pública, na esfera cível o Ministério Público é um co-legitimado para propor ação civil pública ou coletiva. Se qualquer das outras entidades legitimadas propuser tal ação, o Ministério Público pode nela intervir, com os mesmos ônus e poderes que teria se a tivesse proposto, podendo aditar a inicial, produzir provas, recorrer e exercer os demais ônus e faculdades processuais.

Tanto sobre a propositura da ação pelo Ministério Público como sobre sua intervenção em ação já proposta incide o princípio da obrigatoriedade, devendo o Ministério Público recorrer de eventual sentença ilegal que seja proferida em qualquer desses casos.

A regra é que só em hipóteses taxativas, previstas em lei, pode o Ministério Público propor ação civil pública. Todavia, quando se trata da defesa de interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos, pode propor qualquer ação civil pública cabível, desde que isso venha ao encontro dos interesses gerais da coletividade.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 21.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 8-9.

<sup>83</sup> Art. 81 - O Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes.

<sup>84</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 22.

As causas que trazem o Ministério Público ao processo são mais importantes que discutir a forma como se exterioriza sua atuação processual. “É o Ministério Público, em qualquer modalidade de sua atuação no processo, seja como órgão agente, seja como interveniente [...] impulsionado pelo interesse da ordem jurídica e dos valores fundamentais da sociedade, isto é, interesses que são de todos e não são particularmente de ninguém”.<sup>85</sup>

Se numa ação judicial surgir notícia de dano a interesses difusos ou coletivos que sejam objeto do processo, o MP deve passar a oficiar em tal ação, desde que verifique ser o caso de sua atuação. Caso esse dano não seja objeto do processo, o juiz deve remeter as peças pertinentes ao MP para que sejam tomadas as medidas cabíveis.<sup>86</sup>

Identificando a hipótese onde deva agir, o *Ministério Público* tem o dever de fazê-lo. Isso caracteriza a obrigatoriedade e a conseqüente indisponibilidade da ação pelo Ministério Público, o qual, entretanto, tem liberdade para apreciar se realmente ocorre hipótese em que sua atuação se torna obrigatória.

Na esfera civil, se o Ministério Público não verificar a presença de justa causa para propor ação civil pública ou coletiva, deve promover, fundamentadamente, o arquivamento do inquérito civil ou das peças de informação. Observe-se que esse arquivamento sempre estará sujeito à revisão por um órgão colegiado, o Conselho Superior, de acordo com o que dispõe o artigo 9.º da LACP.

Como meios de controle da não-propositura da ação pelo Ministério Público, temos:<sup>87</sup>

- a) remessa do inquérito civil ou peças de informação, de ofício, pelo promotor que requereu o arquivamento, para o Conselho Superior, para reexame da decisão que requereu o arquivamento;
- b) propositura da ação por outros co-legitimados, uma vez que o Ministério Público não detém legitimação exclusiva para a ação civil pública.

Frise-se que o sistema da LACP não é inconstitucional, pois a decisão de arquivamento do inquérito civil ou das peças de informação não impede que

<sup>85</sup> BEMFICA, Francisco Vani. **O juiz. O promotor. O advogado. Seus poderes e deveres.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 71.

<sup>86</sup> LACP, 7.º - Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.

<sup>87</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos.** 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 25.

qualquer outro legitimado proponha ação coletiva eventualmente cabível, nem que o próprio lesado proponha individualmente a ação necessária à defesa de seu interesse, de modo que não se impede que o Poder Judiciário conheça da lesão (CF, art. 129, § 1.º;<sup>88</sup> LACP, art. 5.º;<sup>89</sup> CDC, art. 82<sup>90</sup>).

A CF, 127, *caput* coloca como incumbência do MP a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, portanto, não lhe caberia a defesa de interesses individuais homogêneos. Entretanto, o CDC, 82, combinado com a LACP, 5.º, conferem ao MP a defesa de quaisquer direitos metaindividuais. Uma questão que se coloca é se a lei infraconstitucional pode alargar as atribuições estabelecidas pela Constituição Federal. O melhor entendimento parece ser de que o MP realmente tem legitimidade para defender direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, visto que a CF, 129, IX estabelece como função institucional do MP "... exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade ...". Ademais, se qualquer associação pode propor ações coletivas, bastando que tenha um ano de existência e conste entre seus fins institucionais a defesa de direitos metaindividuais, maior razão há para que o MP também possa ajuizá-las.

---

<sup>88</sup> CF, 129, § 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

<sup>89</sup> LACP, 5.º - A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

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

II - inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico...

<sup>90</sup> CDC, 82 - Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

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

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

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

CDC, 113<sup>91</sup>: modificou a LACP, permitindo o litisconsórcio entre Ministérios Públicos, bem como compromisso de ajustamento. Uma vez que a LACP é de aplicação extensiva à defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo, conforme o CDC, 90<sup>92</sup>, o litisconsórcio e o compromisso de ajustamento passaram a ser aplicáveis também ao sistema do Código de Defesa do Consumidor.

A LACP, art. 1.º,<sup>93</sup> combinado com o CDC, art. 110,<sup>94</sup> permitem, por qualquer legitimado ativo à ação civil pública ou coletiva, a defesa de interesses metaindividuais relacionados com o meio ambiente, o consumidor, o patrimônio cultural (bens e direitos de valor artístico, estético, cultural, turístico e paisagístico), a ordem econômica, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

CDC, 90 e LACP, 21<sup>95</sup> complementam-se reciprocamente, sendo qualquer dos dois de aplicação subsidiária em relação ao outro.

Em relação à desistência da ação, se algum dos co-legitimados desistir da ação civil pública ou abandoná-la, o MP ou qualquer dos outros co-legitimados pode assumir a titularidade ativa. Em decorrência do princípio da obrigatoriedade, o MP só terá o dever de assumir tal ação se a desistência ou o abandono forem infundados,

---

<sup>91</sup> CDC, 113 - Acrescente-se os seguintes §§ 4º, 5º e 6º ao art. 5º. da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985:

"§ 4.º O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 5.º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

<sup>92</sup> CDC, 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. civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

<sup>93</sup> LACP, 1.º - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - à ordem urbanística;

IV - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

VI - por infração da ordem econômica e da economia popular;

VII - à ordem urbanística.

<sup>94</sup> CDC, Art. 110. Acrescente-se o seguinte inciso IV ao art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985:

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

<sup>95</sup> LACP, 21 - Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

identificando hipótese que exija sua atuação concreta. De acordo com Mazzilli<sup>96</sup>, essa é a interpretação correta da LACP, 5.º, §3.º, quando diz que o MP assumirá a titularidade ativa em tais situações. Caso contrário, qualquer co-legitimado poderia ajuizar ações temerárias, manifestamente infundadas, e o MP teria de dar prosseguimento em tais ações em caso de abandono ou desistência, o que seria um absurdo.

Se o órgão ministerial entender não ser cabível assumir a promoção da ação civil pública ou coletiva em caso de desistência dos co-legitimados, deve haver referendo dessa decisão pelo Conselho Superior, o qual poderá designar outro membro para prosseguir no feito em caso de discordância.

Se o juiz não aceitar a recusa do promotor em assumir a ação, poderá remeter os autos para o Conselho Superior para que este homologue a decisão ministerial, ou, se for o caso, reforme-a, designando outro membro do MP para dar prosseguimento à ação.

Caso seja judicialmente homologada a desistência e o MP não concordar, pode recorrer ou, conforme o caso, propor outra ação judicial.

O MP pode desistir da ação civil pública ou coletiva, da mesma forma que qualquer outro legitimado, desde que se convença de que não mais existe o interesse que legitime sua atuação. Contudo, deve fazê-lo fundamentadamente, pois essa decisão deve ser submetida ao Conselho Superior, o qual poderá não concordar e designar outro membro da Instituição para prosseguir na ação.

Desistindo o promotor da ação sem prévia consulta ao Conselho Superior, apenas manifestando-se nos autos, e o juiz não concordar com a desistência, pode este remeter os autos ao Conselho Superior para que aquiesça ou não com a desistência. Caso o juiz não o faça e extinga o processo, pode haver recurso da decisão ou, conforme o caso, ser proposta nova ação.

Segundo Elton Venturi, "... o melhor método para identificar as espécies de direitos metaindividuais seja aquele que dá ênfase à modalidade de tutela jurisdicional pretendida no caso concreto, a partir da qual poder-se-ia aferir se a hipótese é a de defesa de direito difuso, coletivo ou individual homogêneo".<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 100.

<sup>97</sup> VENTURI, Elton. **Execução da tutela coletiva**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. p. 74.

## 7. A DEFESA DO MEIO AMBIENTE

Na proteção do meio ambiente, ações judiciais para proteger sítios arqueológicos, reflorestar áreas devastadas, obter indenizações por danos ambientais quando de recuperação impossível, são exemplos de atuação do MP.

A Lei n.º 6.938/81, art. 3.º, I, dispõe que meio ambiente é "... o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas."<sup>98</sup> A amplitude desse conceito, conjugado com a CF, 225<sup>99</sup> e a LACP, permite que se considere praticamente ilimitada a defesa da flora, fauna, águas, solo e ar, além do patrimônio cultural (bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico). Admite-se a desconsideração da pessoa jurídica sempre que sua personalidade obstaculizar o ressarcimento de prejuízos causados ao meio ambiente. Uma vez que o meio ambiente interessa não só à geração atual, mas também às gerações futuras, destaca-se o papel do Ministério Público de tomar providências nesse sentido, inclusive provocando a jurisdição, no sentido de impedir o dano ambiental, ou, pelo menos, minorar o dano ocorrido.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> A Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1.981, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

<sup>99</sup> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade...

<sup>100</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 45.

## 8. PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

Dispõe o CDC, 2.º, que consumidor é “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.

No campo de direitos do consumidor, a atuação do MP dá ênfase aos consumidores considerados coletivamente, não individualmente. Apesar de consumidores individuais terem pretensões igualmente relevantes, dignas de proteção, dispõem de outros meios para buscar a defesa de seus direitos, tais como o Procon e o Juizado Especial.

O ajuizamento de ações civis públicas não impede a propositura de ações individuais que tenham por objeto pretensões individuais por danos variáveis, ainda que fundadas nos mesmos fundamentos fáticos, sendo a hipótese inversa também verdadeira.<sup>101</sup>

O CDC, 6.º, VIII facilita a defesa dos direitos do consumidor, inclusive com a inversão do ônus da prova quando o consumidor for hipossuficiente, desde que a alegação seja verossímil. Em se tratando de informação ou comunicação publicitária cabe a quem patrocina a publicidade a prova da veracidade (art. 38).

No campo da propaganda, diariamente somos vítimas de propagandas abusivas e enganosas na televisão, no rádio, no cinema, na rua, nos jornais, nas revistas. Há as propagandas feitas por alto-falantes em alto volume, muitas vezes em carros de som, perturbando a vida de quem tiver a desventura de estar nas proximidades de tais fontes de poluição sonora, obrigando muitas pessoas a suportar esse tormento, sendo ou não consumidoras do produto. Esse tipo de ocorrência se intensifica em épocas de campanha eleitoral, onde além disso se verifica invasão de muros, paredes, postes e outros espaços públicos, através de pichações e cartazes.

---

<sup>101</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 69.

O CDC, em seus artigos 6.º e 36-38, proíbe a propaganda enganosa ou abusiva<sup>102</sup>.

#### Propaganda enganosa é

... qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por outro modo, mesmo por omissão capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços. Por sua vez, é enganosa por omissão a propaganda que deixe de informar o consumidor sobre dado essencial do produto ou serviço. [...] É abusiva, dentre outras, a publicidade discriminatória, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição; a que se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança. Em suma, abusiva é a propaganda antiética, que se imponha sem que se possa dispensá-la, que incite preconceitos, que seja vexatória ou explore a vulnerabilidade do consumidor, que viole sua intimidade, paz ou tranqüilidade.<sup>103</sup>

A condenação em ação civil pública ou coletiva por lesão ao consumidor pode ter como objeto apenas o dano global e diretamente considerado, tal como o dano decorrente da aquisição em si do produto defeituoso ou impróprio para os fins a que se destina, não podendo alcançar danos individuais que variem caso a caso, tais como danos emergentes e lucros cessantes.

<sup>102</sup> Art. 6º São direitos básicos do consumidor: [...]

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;  
Art. 36. A publicidade deve ser veiculada de tal forma que o consumidor, fácil e imediatamente, a identifique como tal.

Parágrafo único. O fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, manterá, em seu poder, para informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem.

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

§ 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.

Art. 38. O ônus da prova da veracidade e correção da informação ou comunicação publicitária cabe a quem as patrocina.

<sup>103</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 51-52.

O produto da indenização, nas ações coletivas, vai para o fundo previsto na LACP, 13<sup>104</sup>. No caso de lesão a interesses individuais homogêneos ou coletivos, tal produto será oportunamente levantado pelos lesados.

---

<sup>104</sup> Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Parágrafo único. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

## 9. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Atuando na defesa do patrimônio público, o MP tem atuado decisivamente, promovendo ações civis públicas objetivando a devolução ao erário de quantias recebidas indevidamente por prefeitos, vereadores, incluindo gastos indevidos com obras públicas e contratação de pessoal. Somam-se a isso as medidas ajuizadas para impor obrigações de fazer aos administradores públicos, a fim de que sejam cumpridas a lei de licitações e outros procedimentos de natureza administrativa.

Patrimônio público são os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, que podem ser defendidos pelo MP através de ação popular ou ação civil pública.

Em caso de denúncia contra agente público da administração direta, indireta ou fundacional por enriquecimento ilícito, deve ser investigado se há compatibilidade entre os ganhos auferidos legalmente e a variação de seu patrimônio e suas contas pessoais, no mesmo período. Mesmo que esse proveito indevido dos administradores públicos não saia dos cofres públicos, dificilmente deixará de haver dano ao patrimônio público, pois quem os suborna para obter vantagem indevida certamente incluirá esse montante no custo da obra pública ou do serviço realizado, resultando em prejuízo para a coletividade.

Ao MP cabe acionar ou intervir em defesa do patrimônio público "... sempre que especial razão exista para tanto, como quando o Estado não tome a iniciativa de responsabilizar o administrador por danos por este causados ao patrimônio público, ou quando motivos de moralidade administrativa exijam seja nulificado algum ato ou contrato da administração que esta insiste em preservar, ainda que em detrimento da coletividade."<sup>105</sup>

Não é raro o administrador cometer ilegalidades e, ao ser cobrado, dizer que não houve dano ao patrimônio público, por já estar pronta a obra para a qual não houve licitação, ou por estarem trabalhando regularmente os funcionários que foram contratados sem concurso. Segundo Mazzilli,<sup>106</sup> tal entendimento é inaceitável, pois o ordenamento jurídico admite em vários casos presunção de lesividade ao patrimônio público, independentemente da efetiva ocorrência de dano.

---

<sup>105</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 57.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 58.

## 10. A DEFESA DE OUTROS DIREITOS

No campo do direito tributário, visando a defender os contribuintes considerados coletiva e difusamente, o MP tem instaurado procedimentos investigatórios para apurar cobranças abusivas ou ilegais de tributos.

Quanto às pessoas portadoras de deficiência física, têm sido adotadas, pelas promotorias respectivas, medidas administrativas visando a eliminar barreiras arquitetônicas em estabelecimentos, logradouros e veículos de transporte coletivo, além de ser exigida a adequação de entidades que abrigam pessoas portadoras de deficiência mental, quanto a estrutura, qualificação do pessoal, além de outros fatores.

No que diz respeito aos idosos, medidas têm sido tomadas para que instituições que os acolhem sejam compelidas a lhes dar tratamento digno, caso apresentem irregularidades, dentre outros aspectos.

As promotorias de acidentes de trabalho têm atuado não só no sentido repressivo, mas principalmente no sentido preventivo, considerando-se o trabalhador como inserido num ambiente laboral onde ele interage, devendo as condições de segurança serem permanentemente observadas para se evitar ou minimizar futuros acidentes.

A defesa dos direitos metaindividuais não se restringe a um sistema taxativo, restrito a hipóteses expressamente previstas em leis que tratam da tutela judicial desses direitos (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, idosos, dentre outros), podendo qualquer direito individual homogêneo, coletivo ou difuso ser defendido em juízo, tanto pelo Ministério Público como por outro dos legitimados pela LACP, 5.º, combinado com o CDC, 82.

## 11. MINISTÉRIO PÚBLICO E *ENFORCEMENT*

As leis elaboradas pelos representantes do povo deveriam representar a vontade da maioria dos cidadãos. Entretanto, sabe-se que na realidade isso nem sempre é observado, razão pela qual uma parcela significativa dos administrados procura resistir, com maior ou menor intensidade, ao comando contido na norma, em decorrência de uma histórica desconfiança em relação ao que lhes impõem os governantes. Isso se mostra prejudicial na medida em que esse comportamento tende a se repetir, mesmo quando as regras de conduta são fundadas em evidentes razões lógicas, éticas ou morais.

No Brasil, temos uma quantidade excessiva de leis, muitas das quais editadas de forma desordenada, promulgadas de modo irresponsável e inconseqüente, sem preocupação com sua futura eficácia. Isso resulta num emaranhado de normas, freqüentemente contraditórias, inúteis ou mesmo absurdas.

O *enforcement*, idéia presente no direito anglo-saxão, significa o reconhecimento da necessidade de serem estabelecidos mecanismos eficazes que assegurem o cumprimento das leis. Saliente-se que a mera edição da lei não garante sua observância, e mesmo a indicação expressa das sanções aos infratores não garante obediência espontânea.

A ausência do *enforcement* provoca grau elevado de descrédito nas leis e no Direito e, por conseqüência, grande sensação de insegurança, de desorganização, além de forte tensão social.

As pessoas, sabendo que muitas normas são desobedecidas impunemente, perdem progressivamente o sentimento de solidariedade, passam a temer serem lesadas, sentem-se ingênuas ou tolas por agirem de conformidade com o Direito. Muitas vezes, ao cabo de um determinado tempo, passam também a infringir a norma.<sup>107</sup>

Embora a preocupação com o *enforcement* deva ocorrer já a partir do processo legislativo, o MP, na condição de defensor da ordem jurídica,<sup>108</sup> tem em seu representante "... um órgão dinâmico e não estático, que deve estar sempre pronto para intervir onde quer que haja violação ou deficiente aplicação das normas jurídicas".<sup>109</sup> Isso poderia ser feito através de diagnósticos quanto ao grau de

<sup>107</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 118.

<sup>108</sup> CF, 127, *caput*.

<sup>109</sup> SILVA, Otacílio Paula. **Ministério Público: estudo pragmático da instituição: legislação, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981. p. 2.

efetividade das normas jurídicas, apontando os aspectos positivos e os negativos das leis, para então formular propostas concretas visando a reforçar os pontos positivos e superar os negativos, inclusive sugerindo a adoção de políticas públicas tendentes a assegurar o seu cumprimento.

Para que tais medidas possam ser levadas a cabo, seria necessário organização para desenvolver essa análise de modo permanente e sistemático, onde os membros do Ministério Público elaborariam relatórios periódicos, onde constassem os problemas atinentes a suas respectivas áreas de atuação, bem como sugestões para resolvê-los. Esses relatórios, uma vez apresentados à Procuradoria-Geral, permitiriam a esta elaborar estudos amplos sobre temas de maior relevância, com base em dados objetivos, possibilitando uma posterior divulgação para a sociedade e uma atuação conjunta com os Poderes Executivo e Legislativo. Com isso, seria possível a otimização das leis já vigentes (através da sugestão de modificações ou mesmo de elaboração de novas leis), bem como de seus mecanismos de implementação e fiscalização (através, por exemplo, da realização de convênios ou da atuação conjunta de diferentes órgãos da Administração).<sup>110</sup>

Faz-se oportuno lembrar as palavras de Cícero: “para ser verdadeiramente livre, deve o homem ser escravo, mas apenas da lei”,<sup>111</sup> e de Montesquieu: “Quando vou a um país não procuro saber se as leis são boas ou más, mas se elas são aplicadas, pois boas leis há por toda parte”.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 121.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 96.

## 12. CONCLUSÃO

Um dado bastante interessante no estudo do Ministério Público é a verificação de como essa Instituição, inicialmente criada para defender os arbítrios de monarcas medievais, transformou-se num dos principais pilares de defesa dos direitos da coletividade.

Ao se examinar a história do Ministério Público nas últimas décadas, pode-se observar

... que se criou e se desenvolveu o que se pode chamar de uma consciência nacional de Ministério Público. O ofício que a instituição exerce passou a ser o elo comum a permitir pensar-se cada vez mais no Ministério Público como instituição e nos seus agentes como órgãos independentes; passou-se a identificar-lhe um fim a realizar no meio social e não apenas a aceitá-la como um conjunto de organismos governamentais estanques da União e dos Estados.<sup>113</sup>

O fato de os membros do MP não serem eleitos pelo povo para ocupar seus cargos – da mesma forma que os membros do Poder Judiciário – apesar de isso ser apontado por alguns como um enfraquecimento na base de legitimidade democrática dessa Instituição, é uma garantia de que sejam mais profissionais e independentes, características indispensáveis num país como o nosso, onde o processo político eleitoral padece pela vulnerabilidade a distorções e sujeição ao poder econômico, devido inclusive à fraca tradição de independência das instituições.

Para que se possibilite a existência de um Estado Democrático de Direito, é necessário um Ministério Público forte e independente. Se não tiver independência, pode ser usado como instrumento de opressão, notadamente em Estados totalitários.<sup>114</sup>

Em relação à independência do *Parquet*, cabe lembrar que a soberania é una, havendo apenas divisão de funções entre o Poder Legislativo (fazer a lei), o Poder Executivo (aplicar a lei de forma não-contenciosa) e o Poder Judiciário (aplicar a lei de forma contenciosa). Uma vez que o essencial nessa distinção de atribuições é o sistema de freios e contrapesos de um poder sobre os demais, tal divisão é muito mais política e pragmática do que científica, de modo que nada impediria, em tese,

---

<sup>113</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 18.

que o Ministério Público tivesse sido colocado como um quarto Poder pelo legislador constituinte, o qual, de qualquer modo, conferiu-lhe elevado status constitucional.<sup>115</sup>

A independência do MP não depende da localização topológica onde a CF trate do assunto, nem de denominá-lo Poder de Estado, mas decorre das garantias, dos impedimentos e dos instrumentos de atuação que permitam aos seus membros desempenhar suas funções com a liberdade e a independência necessárias.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 29.

<sup>115</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 43.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 44.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 11. ed., reform. de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.
2. BEMFICA, Francisco Vani. **O juiz. O promotor. O advogado. Seus poderes e deveres**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
3. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
4. CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público no processo civil e penal: promotor natural: atribuição e conflito**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
5. CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. v. 6. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.
6. DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. v. 1, 20. ed. rev e aum. de acordo com o novo Código Civil (Lei n. 10.406, de 10-1-2002). São Paulo: Saraiva, 2003.
7. FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 1997.
8. FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1989.
9. FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988**. v. 2. Campinas: Julex Livros, 1989.
10. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

11. MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 10. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.
12. MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.
13. MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 3. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.
14. MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.
15. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
16. MIGUEL, Jorge. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
17. PALMA, Enos da Costa. **Programa de princípios institucionais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1986.
18. RODRIGUES, Cunha. **Em nome do povo**. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
19. SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público brasileiro e o estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
20. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
21. SILVA, Otacílio Paula. **Ministério Público: estudo pragmático da instituição: legislação, doutrina, jurisprudência**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.
22. VENTURI, Elton. **Execução da tutela coletiva**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.