



Faculdade de Jussara – FAJ

Curso de Direito

CRISTIANO HENRIQUE ROCHA FREITAS

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS INTERESSES
SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Jussara-FAJ, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Rafael Machado de Souza.

Jussara

2014

CRISTIANO HENRIQUE ROCHA FREITAS

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS INTERESSES SOCIAIS E
INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Faculdade de Jussara-FAJ, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Rafael Machado de Souza.

Data da aprovação ___/___/___

Professor Rafael Machado de Souza
Orientador

Professor Vinícius Cabral de Oliveira
Membro da Banca

Dra. Amanda Araujo Guimarães
Membro da Banca

Dedico este trabalho à minha família, em especial aos meus avós Heli e Maria, pelos esforços dispendidos para que hoje eu lograsse êxito na minha vida profissional, assim como à minha mãe pela paciência e pelos ensinamentos a mim passados ao longo dos meus 23 anos de vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter iluminado meu caminho e guiado meus passos nesta batalha assídua.

À minha família por serem meus pilares de sustentação.

Ao meu orientador Rafael, pela paciência e dedicação na elaboração deste importante projeto para minha carreira estudantil.

À minha namorada Marianne pelo apoio moral nos momentos turbulentos de estudos.

“A igualdade pode ser um direito, mais não há poder sobre a terra capaz de a tornar um fato”.

(Honoré de Balzac)

RESUMO

No cenário atual do ordenamento jurídico, fala-se muito em proteção aos interesses sociais e individuais indisponíveis, dispensando-se esta função ao Ministério Público em razão de ser uma instituição utilizada na cooperação das atividades governamentais. Assim, o presente trabalho visa esclarecer como o Parquet exerce seu papel constitucionalmente atribuído de defensor destes interesses, abordando a importância desta instituição como protetora dos hipossuficientes e promotora de inclusão social, buscando o bem comum da coletividade. Por meio deste, pretende-se esclarecer a situação dos titulares dos interesses tidos como sendo sociais e individuais indisponíveis e o motivo de necessitarem de proteção especial e porque referida função foi dispensada ao Ministério Público. Desta maneira, o objetivo deste estudo consiste em demonstrar quais os instrumentos disponibilizados ao Ministério Público na busca da efetivação destes interesses. Ademais, abordaremos a atuação resolutiva do Ministério Público como forma de pacificação extrajudicial de conflitos, superando o perfil demandista e racionalizando a atuação desta instituição a fim de efetivar as normas jurídicas, cumprindo com a nova roupagem dada ao *Parquet* pela Constituição Cidadã.

Palavras-chave: Ministério Público. Inquérito Civil Público. Interesses. Atuação. Extrajudicial.

ABSTRACT

In the current scenario of the legal system, there is much talk in protection of social and individual interests, paying this function to prosecutors due to be used in an institution cooperation in government activities. Thus, this study aims to clarify how the Parquet exerts its constitutionally assigned role of defender of those interests, addressing the importance of this institution as protector of hyposufficient promotedora and social inclusion, seeking the common good of the community. Through this, we intend to clarify the situation of the holders of interests taken as social and individual unavailable and why they require particular protection and because that function was given to prosecutors. Thus, the aim of this study is to demonstrate the instruments available to prosecutors in the pursuit of effectiveness of these interests. In addition, we discuss the resolving performance of the prosecution as a form of extrajudicial pacification of conflicts, surpassing the demandista profile and rationalizing the role of this institution in order to carry out the legal framework, complying with the new appearance date to Parquet by Citizen Constitution.

Keywords: Public Ministry. Civil Public Inquiry. Interests. Performance. Extrajudicial.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<i>Caput</i>	Cabeça do Artigo
CPC	Código de Processo Civil
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
LACP	Lei da Ação Civil Pública
<i>Parquet</i>	Ministério Público
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	14
2.1. CONCEITO.....	14
2.2. ORIGEM HISTÓRICA.....	15
2.3. FORMATO CONSTITUCIONAL.....	17
2.4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	18
2.4.1 Princípio da Unidade.....	20
2.4.2 Princípio da Indivisibilidade.....	20
2.4.3 Princípio da Independência e Autonomia Funcional.....	21
2.4.4 Princípio do Promotor Natural.....	22
2.5. GARANTIAS.....	22
2.5.1 Vitaliciedade.....	23
2.5.2 Inamovibilidade.....	23
2.5.3 Irredutibilidade dos Subsídios.....	24
2.6. FUNÇÕES ATRIBUÍDAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	24
3. DAS VÁRIAS ESPÉCIES DE INTERESSES.....	26
3.1. INTERESSE PÚBLICO.....	26
3.2. INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS.....	27
3.2.1 Interesses Difusos.....	27
3.2.2 Interesses Coletivos.....	29
3.2.2 Interesses Individuais Homogêneos.....	30

3.2.3 Interesses Individuais Indisponíveis.....	31
3.2.4 Interesses Sociais.....	32
3.5. CARÁTER SOCIAL E INDISPONÍVEL DO DIREITO À SAÚDE.....	33
3.6 OUTROS INTERESSES.....	35
4 MEIOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS INTERESSES SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS.....	36
4.1 INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO.....	36
4.1.1 Inquérito Civil Público Tendo Como Objeto a Proteção aos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis.....	37
4.1.2 Da Conclusão e Arquivamento do Inquérito Civil.....	39
4.2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC).....	39
4.2.1 Objeto.....	41
4.3 AS RECOMENDAÇÕES.....	42
2.3.1 Objeto.....	45
4.4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	45
4.4.1 Objeto.....	47
4.5 OUTRAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	48
4.5.1 Substituição Processual.....	48
4.5.2 Intervenção como <i>custos legis</i>.....	59
5 CONCLUSÃO.....	52
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54

1. INTRODUÇÃO

De todas as instituições da República brasileira, a que mais se projetou nas últimas décadas foi o Ministério Público e nesse diapasão mostra-se imprescindível analisar o perfil que lhe foi constitucionalmente atribuído, o qual exterioriza sua grande relevância no contexto social brasileiro.

Nos moldes atuais o Ministério Público ocupa uma posição estratégica no âmbito do Poder Público, suas atribuições constitucionais deferidas pela Carta Política de 1988 instrumentalizam a instituição à promoção de relevantes obrigações na vida pública assim como na vida privada, exteriorizando-se tal preceito por meio de ações de natureza jurisdicional, ou no âmbito administrativo, pelo ajustamento de condutas em conformidade com a interpretação da ordem jurídica.

Nesse diapasão a Carta Magna de 1988 dotou o Ministério Público de um novo perfil, conferindo-lhe uma precisa e avançada definição institucional, assegurando aos seus membros garantias e impondo-lhes vedações; e elencou novas atribuições visando o bom desempenho da vocação social que lhe foi atribuída pelo texto constitucional democrático. Assim, o art. 127, *caput*, da Constituição Federal redefiniu a instituição com uma mudança conceitual e paradigmática nunca antes vista.

A mencionada orientação constitucional trouxe duas mudanças para o *Parquet*, uma delas é sua nova função institucional como agente de transformação social, demonstrando sua posição constitucional diferenciada perante os poderes constituídos do Estado. Ademais, sua atuação o vincula primordialmente à função de órgão agente, privilegiada pelo manejo de poderosos instrumentos previstos na legislação, tais como o Inquérito Civil, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a Ação Civil Pública. Esse perfil está intimamente relacionado com a implementação dos princípios e valores insertos no texto constitucional, haja vista que esta instituição, essencial à função jurisdicional do Estado, é defensora direta dos interesses de relevância social.

Outra atividade de grande relevância é a de fiscalização dos atos do poder público, a qual abriu um importante campo de atuação institucional, conferindo mecanismos hábeis para que a instituição venha a promover os valores sociais constitucionais. Essa fiscalização é afeta aos três Poderes, assegurando o respeito às regras postas para que os referidos poderes não interfiram de forma prejudicial nos direitos e liberdades individuais dos cidadãos.

Esta função se caracteriza pela defesa de uma ordem jurídica, manifestando esse viés na defesa dos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais fracos, sendo por este motivo, merecedores de proteção especial em razão de sua hipossuficiência. Destarte, passou o Ministério Público a ter um importante papel como instituição mediadora dos conflitos de interesse social.

Os interesses sociais e individuais indisponíveis tem como característica o fato de que não podem ser retirados de um indivíduo e, são indisponíveis porque deles não se pode dispor. Por essa razão diz-se que os direitos individuais indisponíveis estão ligados umbilicalmente à sobrevivência do homem em sociedade onde a ordem pública obriga a sua proteção por parte do Estado, não podendo tais direitos serem objeto de renúncia.

Neste contexto, surge o Ministério Público como uma instituição utilizada na cooperação das atividades governamentais sendo, em muitas vezes, indicado como um quarto poder pelo fato de não adequar-se em nenhum dos três Poderes o que, de fato, não traduz a realidade de tão importante instituição, haja vista a norma orientadora insculpida no art. 2º da Constituição Federal¹ não contemplar o *Parquet* como um poder do Estado.

Destarte, o presente trabalho tem o escopo de analisar esta instituição para que se tenha um melhor entendimento a respeito do papel do Ministério Público na sociedade desde sua origem, passando por suas finalidades e vedações constitucionalmente estabelecidas, até suas atribuições na tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Considerando que este é um trabalho voltado à tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis e sobre como o Ministério Público exerce seu papel constitucionalmente atribuído de defensor destes interesses, busca-se demonstrar a importância do *Parquet* como instituição protetora dos hipossuficientes e promotora da inclusão social e da busca pelo bem comum.

Como os interesses sociais e individuais indisponíveis se consubstanciam no direito à vida, à saúde bem como na proteção dos hipossuficientes e, neste caso tem-se como hipossuficientes os idosos, os incapazes e as crianças, faz-se necessário esclarecer o porquê desse grupo de indivíduos necessitarem de proteção especial e, ainda, porque referida função de proteção foi dispensada ao Ministério Público.

¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Assim, cabe demonstrar como o Ministério Público, através da orientação que lhe foi traçada constitucionalmente, atua na seara judicial bem como extrajudicialmente na tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ante tal problemática, o objetivo geral desse estudo consiste em demonstrar como o Ministério Público atua e quais os instrumentos utilizados e disponibilizados a esta instituição na tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis e na busca da efetivação destes direitos para os legalmente indicados como hipossuficientes, abordando a orientação constitucionalmente atribuída ao *Parquet* e identificando os principais problemas e dificuldades encontrados pela instituição na promoção da igualdade social.

O desenvolvimento do presente trabalho será predominantemente bibliográfico, partindo-se de técnicas de pesquisas na legislação brasileira, em livros bem como em doutrinas e jurisprudências das Cortes Superiores. O método de abordagem utilizado é o dedutivo exploratório, partindo-se de perspectivas gerais e, em seguida, chegando ao particular.

A pesquisa estrutura-se em três capítulos. No primeiro, busca-se analisar o conceito trazido pela Constituição Federal de 1988 para o Ministério Público abordando, ainda, sua origem histórica traçando seu formato e princípios constitucionais e, por fim, suas funções institucionais com foco na defesa da ordem jurídica do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O segundo capítulo é dedicado à conceituação das variadas espécies de interesses existentes em nosso ordenamento, abordando os principais interesses defendidos pelo Ministério Público, buscando conceituar os interesses sociais e individuais indisponíveis.

O terceiro e último capítulo traz o cerne da pesquisa sendo totalmente dedicado às ferramentas utilizadas pelo *Parquet* na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Neste capítulo abordar-se-á os principais problemas e dificuldades encontrados pelo Promotor de Justiça no que tange à proteção das pessoas legalmente tidas como sendo hipossuficientes.

2. DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 CONCEITO

O Ministério Público pode ser conceituado como sendo o órgão do Estado que exerce a tutela jurisdicional dos interesses sociais indisponíveis. Nesse diapasão, disse a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 127, *caput*, que “*O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*”

Nota-se que a Carta Política de 1988, de forma harmoniosa e considerando o sistema de “freios e contrapesos”, alçou o Ministério Público como uma instituição autônoma e independente, não sendo subordinado a qualquer dos Poderes da República, elevando-o a um autêntico fiscal da Federação, dos Três Poderes do Estado, da moralidade pública, da legalidade, do regime democrático e dos direitos e garantias constitucionais.

Veja-se que a conceituação dada ao Ministério Público pelo legislador constituinte baseia-se no fundamento de que o *Parquet* é uma instituição estatal permanente, possuindo funções ativas e interventivas dentro e fora do juízo.

Do conceito atribuído pelo *caput* do art. 127 da Carta Magna se extrai a característica da *permanência*, segundo a qual a atuação ministerial deve ser contínua, definitiva, estável e ininterrupta, devendo sempre preservar e proteger os valores fundamentais do Estado enquanto coletividade, visando à tutela e proteção da sociedade nos casos em que o indivíduo não pode dispor de seu direito.

Nestes termos, esta instituição deverá a todo momento no meio social defender a ordem jurídica, o regime democrático assim como os interesses sociais e individuais indisponíveis, pois esta é a sua destinação precípua.

No que tange ser uma instituição “essencial à função jurisdicional do Estado”, isto se dá porque cabe ao Ministério Público auxiliar na busca do “bem comum”. Além disso, a atividade ministerial possui o caráter essencial em razão de ser um agente ativo na busca da defesa da ordem, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Impende ressaltar que a jurisdição tem como característica a inércia, nos termos do art. 2º do Código de Processo Civil², sendo assim, imprescindível que o titular de uma pretensão busque a solução jurídica para o caso concreto.

Ressalte-se que a feição constitucionalmente traçada, de instituição autônoma e independente, conferem ao *Parquet* imparcialidade em sua atuação, sem ingerência dos demais Poderes do Estado em razão da não subordinação desta instituição a nenhum dos Poderes da República, ficando sujeito apenas à Constituição e às leis.

Assim o Ministério Público é uma instituição com a incumbência de defender os interesses da sociedade brasileira no seu todo, devendo ser apartidária e isenta em todas as ações nas quais atue, seja como parte ou como fiscal da lei, possuindo autonomia para organizar as suas funções administrativas e independência para gerir e executar o seu orçamento.

2.2. ORIGEM HISTÓRICA

Existem grandes controvérsias sobre a origem do Ministério Público, alguns autores afirmam que sua origem está há mais de quatro mil anos no Egito, na figura do funcionário real, conhecido como *magiaí*, pois era este, em verdade, a “língua e os olhos do rei,” exercendo o papel de castigador dos rebeldes, reprimindo os violentos e protegendo os cidadãos pacíficos, além de ter a função de indicar as disposições legais aplicáveis aos casos à época.

De outro lado, como instituição, o Ministério Público teve seu início na França, sendo fruto da fusão dos denominados “*advocats*” e dos “*procureurs du roi*”, os primeiros tinham atribuições cíveis, enquanto os segundos apareceram com a organização das primeiras monarquias e ao lado de suas funções de defesa do Fisco, tinham funções de natureza criminal.

No século XV, o Ministério Público abrangia todas as jurisdições senhoriais ou reais, mesmo nas ocasiões em que coubesse à parte avocar, iniciar ou dirigir à acusação, tendo o Procurador do Rei e seus órgãos auxiliares a limitação de controlar o processo e a requerer a pena.

² Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais.

A Ordenança de 1670 ampliou o seu campo de ação, lançando as bases do processo público, iniciando aí a evolução do Ministério Público no que tange a sua autonomia institucional.

Já no Brasil, que era orientado pelo direito lusitano, ainda não tinha o Ministério Público como instituição, apenas com as Ordenações Manuelinas no Século XV é que se têm as primeiras noções desta instituição que, à época, era detentora da atribuição de fiscalizar o cumprimento e a execução da lei juntamente com os Procuradores dos Feitos do Rei.

Com o advento das Ordenações Filipinas, ainda no Século XV, passa-se a utilização da expressão Promotor de Justiça da Casa de Suplicação que era indicado pelo rei e tinha como função fiscalizar o cumprimento das leis e de formular a acusação criminal nos processos perante a referida casa³.

Já no período imperial, a Constituição de 1824 outorgada por D. Pedro I, não fazia menção direta ao Ministério Público, o seu artigo 48 fez a previsão do Procurador da Coroa e Soberania Nacional, que tinha a atribuição de acusação nos crimes que não pertencessem à Câmara dos Deputados.

A sistematização das atribuições do *Parquet* começou a ser delineada em 1832 com o Código de Processo Penal do Império, o qual atribuía ao Promotor de Justiça à função de órgão defensor da sociedade. Com a implementação da Lei do Ventre Livre em 1871, passou o Promotor de Justiça a ter a função de protetor do fraco e indefeso, estabelecendo que a ele caberia zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados.

Com o advento da República, já em 1890, o Decreto 848 criou e regulamentou a Justiça Federal, dispondo sobre a estrutura e atribuições do Ministério Público no âmbito federal. Em seguida com o advento da Constituição de 1934, com o rompimento da ordem jurídica ocasionado pela Revolução de 1930, o Ministério Público adquiriu verdadeiro *status* constitucional como instituição de cooperação nas atividades governamentais, sendo organizado no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados pelas leis locais.

³ Disponível <http://www.cnmp.mp.br/portal/component/content/article/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil>, acesso em: 12 de maio 2014.

Com a implementação da Constituição de 1937, durante a Ditadura de Getúlio houve um grande retrocesso em relação ao Ministério Público enquanto instituição, em razão da falta de previsão das regras básicas para sua organização, havendo tratamento esparso e vago na Constituição. Posteriormente, com a redemocratização do Estado, o Ministério Público voltou a se desenvolver ganhando especial destaque na Constituição de 1946, tendo sido abordado em título especial – separado dos Poderes do Estado e sendo tratado de forma exclusiva, garantindo aos seus membros a estabilidade e inamovibilidade, além de fixar normas para ingresso na carreira mediante concurso público.

Nos anos seguintes, o processo de codificação do Direito nacional permitiu o crescimento institucional do *Parquet*, passando a atribuir funções diversas à instituição, instituindo o Ministério Público Federal, Militar, Eleitoral e do Trabalho até a promulgação da Carta Magna de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, que caracterizou a instituição com o seu atual perfil.

2.3 FORMATO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 está inserida no que denomina-se de neoconstitucionalismo, tendo sido consagrado por ela um novo perfil ao Ministério Público, ajuizado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127, *caput*, da CF/88.

Dessa forma, o *Parquet* tornou-se uma das grandes instituições constitucionais voltadas à promoção social, sendo que sua atuação funcional está atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tais como a criação de uma sociedade justa, livre e solidária, buscando a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais.

Calha ressaltar que o neoconstitucionalismo é a denominação que se atribui a uma nova forma de estudar, interpretar e aplicar a Constituição de modo emancipado e desmistificado, tendo como objetivo superar as barreiras impostas ao Estado Constitucional Democrático de Direito pelo positivismo meramente legalista, o qual se figura como um gerador de bloqueios ilegítimos ao projeto constitucional de transformação, com justiça, da realidade social.

O Ministério Público está inserido na Constituição Federal de 1988 no Título IV, o qual trata Da Organização dos Poderes, entretanto, está o *Parquet* em seção própria, estando, portanto, separado dos demais Poderes do Estado.

O perfil desta instituição está delimitado pelo art. 127, *caput*, da Carta Magna, o qual a erigiu ao *status* de instituição permanente e, sendo assim, tal preceito é estatuído como cláusula pétrea, não podendo ser suprimida do ordenamento constitucional.

Destarte, pode-se observar a vocação democrática do Ministério Público, que hoje, com suas novas atribuições é instituição de fundamental importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito.

Ainda dentro desse novo molde constitucional atribuído ao Ministério Público, Marcelo Pedroso Goulart afirma que existem dois modelos de *Parquet*, um demandista, que ainda prevalece, sendo este o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual transferindo a essa instituição a resolução de conflitos sociais e, ainda existe o Ministério Público resolutivo que atua no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social (GOULART, 2012, p. 96).

Ressalta ainda o autor que é imprescindível que se efetive o Ministério Público resolutivo, considerando, para tanto, o princípio da autonomia funcional. Verbera o autor que “*é imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, audiências pública*” (GOULART, 2012, p. 96). Tais instrumentos são dispensados ao *Parquet* para que ele possa desenvolver da melhor forma possível suas atribuições constitucionais.

O Ministério Público em seu novo perfil constitucional, atuando na defesa dos interesses primordiais da sociedade deixou de ser um simples guardião da lei (*custos legis*), assumindo o papel de verdadeiro guardião da sociedade (*custos societatis*), bem como guardião do próprio direito (*custos juris*).

Dessa forma, é nessa concepção de guardião da sociedade e do Direito que o Ministério Público, exercendo seu papel demandista, tornou-se o mais atuante legitimado para a defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos, sociais e individuais indisponíveis.

2.4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A CF/88 valorizou o Ministério Público, seus princípios, atribuições e garantias constitucionais de forma igualitária aos direitos constitucionais fundamentais arrolados em seu Título II, consignando expressamente as várias atribuições do *Parquet*.

Os princípios, as atribuições e garantias constitucionais do Ministério Público conferem a própria dimensão constitucional da instituição, revelando o seu verdadeiro e legítimo papel social. Destarte, a supressão ou mesmo a restrição desses princípios e atribuições representaria o enfraquecimento do próprio Ministério Público em sua dimensão substancial.

O Ministério Público como instituição constitucional, é cláusula pétrea. A consequência disso é que seus princípios, atribuições e garantias constitucionais também estão inseridas como cláusulas pétreas ou supraconstitucionais. Tais cláusulas compõe o núcleo de uma Constituição no Estado Democrático de Direito, podendo ser, apenas, ampliadas, mas não restringidas ou eliminadas da Carta Magna.

As cláusulas pétreas podem ser definidas como limitações materiais ao poder de reforma da constituição de um Estado. Desta forma, certos dispositivos não podem sofrer alterações, nem mesmo mediante o procedimento de emenda à constituição tendente a abolir as normas constitucionais relativas às matérias por elas definidas.

Pois bem, o constituinte de 1988 entendeu ser necessário atribuir ao Ministério Público maiores poderes em função, principalmente, do vasto período ditatorial enfrentado pelo País, período em que foram violadas as garantias individuais e a democracia do Estado. Assim, visando evitar que esses regimes de exceção pudessem ressurgir, criou-se uma instituição que visa assegurar a democracia e os direitos sociais dos cidadãos.

Nestes termos, em razão dessa função é que o *Parquet* foi criado e, considerando o seu caráter essencial e permanente é que se pode concluir que o Ministério Público na Constituição Federal é considerado uma cláusula pétrea, por ser esta um instituto garantidor do núcleo irreformável da Constituição Federal, onde qualquer tentativa de supressão desta instituição resultará em forte tendência a supressões ao regime democrático e aos direitos e garantias individuais, além de comprometer a função jurisdicional do Estado.

Nesse sentido, Gregório Assegra de Almeida assegura que:

Os princípios, as atribuições e garantias constitucionais do Ministério Público conferem a própria dimensão constitucional da Instituição, além de revelarem o seu verdadeiro e legítimo papel social. A supressão ou restrição desses princípios e atribuições representam a supressão e a restrição do próprio Ministério Público em sua dimensão substancial. O Ministério Público, como Instituição constitucional, é cláusula pétrea. Como consequência, os seus princípios, as suas atribuições e garantias constitucionais, as quais lhe dão dimensão constitucional e revelam o seu legítimo valor social, também estão inseridas como cláusulas pétreas ou

supraconstitucionais. Essas cláusulas compõem o núcleo de uma Constituição no Estado Democrático de Direito. Por isso, elas não podem ser eliminadas nem restringidas. Todavia, elas podem ser ampliadas. (ALMEIDA, 2008, p. 34).

Assim sendo, o Ministério Público deve ser interpretado à luz das cláusulas pétreas, onde qualquer emenda tendente a abolir as garantias ou prerrogativas dos membros desta instituição deverá ser considerada inconstitucional.

Neste sentido, a interpretação das garantias e atribuições do Ministério Público como cláusulas supraconstitucionais deve ser direcionada para proteger a instituição, de modo a fortalecer seus compromissos constitucionais com a sociedade e com os valores que compõem o regime democrático.

2.4.1 Princípio da Unidade

Por este princípio entende-se que o Ministério Público se constitui de um só organismo, uma única instituição. Quando um membro do *Parquet* atua, quem na realidade está atuando é o próprio Ministério Público. É por isso que os membros da instituição não devem ser identificados de forma individualizada, pois são componentes de um único organismo em nome do qual exercem suas atribuições.

Ressalta-se que a rigor a unidade bem como a indivisibilidade só existe em cada um dos diversos Ministérios Públicos nacionais, isto é, a unidade somente existirá para membros ministeriais desde que iguais sejam suas competências. Assim não há que se falar, por exemplo, em unidade entre Ministério Público Federal e Estadual. De outro lado, a unidade permite que um membro do Ministério Público Federal forneça a um membro do Ministério Público Estadual – e vice-versa – determinado documento resguardado pelo sigilo legal para instruir procedimento sob a responsabilidade do último sem incorrer na prática do delito previsto no artigo 154 do Código Penal.

Da mesma forma, se proposta uma ação pelo Ministério Público Federal e for reconhecida, posteriormente, a incompetência absoluta da Justiça Federal para o julgamento desta, com remessa à Justiça Estadual para prosseguimento do feito, apenas os atos decisórios serão invalidados, aproveitando-se todos os demais, inclusive a petição inicial originariamente elaborada por outro órgão do Ministério Público.

2.4.2 Princípio da Indivisibilidade

O princípio da indivisibilidade revela que os membros do Ministério Público não se vinculam aos processos em que atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros, de acordo com as regras legais, sem nenhum prejuízo para o processo, isso porque, quem exerce os atos é a instituição “Ministério Público” e não a pessoa do Promotor de Justiça.

Em verdade a indivisibilidade resulta do princípio da unidade, haja visto que o Ministério Público é uno, não podendo subdividir-se em outros Ministérios Públicos autônomos e desvinculados uns aos outros. Assim a atuação dos membros do *Parquet* é a atuação da própria instituição, indivisível por expressa disposição constitucional.

Ressalte-se que essa indivisibilidade somente existirá se um membro ministerial possuir a mesma atribuição que o outro, isso por que só existe divisão de caráter funcional e, sendo assim, se diversos forem os Ministérios Públicos, não haverá unidade nem indivisibilidade.

2.4.3 Princípio da Independência e Autonomia Funcional

Este princípio expressa-se na autonomia de convicção, na medida em que os membros do Ministério Público não se submetem a qualquer poder hierárquico no exercício de suas atribuições, podendo agir, no processo, da maneira que melhor entenderem, subordinando-se somente à Constituição, às leis e à própria consciência.

Cabe aqui fazer uma distinção entre independência funcional e autonomia institucional, trazido por Hugo Nigro Mazzilli em “A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo” (2013, p. 94) segundo o qual:

(...)independência é de caráter absoluto; a autonomia é relativa a outro órgão, agente ou Poder. Ora, no que concerne ao desempenho da função ministerial, pelo órgão (Ministério Público) e seus agentes (Promotores, Procuradores), há independência da atuação e não apenas autonomia funcional (...). Os membros do Ministério Público só se sujeitam ao controle de órgãos superiores e diretivos da Instituição (Procuradoria-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores, Conselho Superior do Ministério Público e Corregedoria-Geral do Ministério Público), na sua conduta administrativa ao longo da carreira, ou nos atos pessoais que afrontem a probidade e o decoro que se exigem de todo agente público, principalmente dos que desfrutam de alguma parcela da autoridade estatal.

Verifica-se com isso, que do ponto de vista constitucional existe uma hierarquia administrativa e não funcional, ou seja, o Ministério Público como instituição bem como seus membros não se sujeitam a ordens de ninguém, seus membros não devem obediência a instruções vinculantes de nenhuma autoridade pública. Entretanto, a independência concedida à instituição não lhe tira o dever de observância às regras disciplinares, pois seus membros se

sujeitam a determinadas fiscalizações de forma a manter sua organização e controle com independência e autogestão.

2.4.4 Princípio do Promotor Natural

O princípio do promotor natural, da mesma forma que o do juiz natural, encontra prisão legal no artigo 5º, LIII, da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será processado nem sentenciado senão por autoridade competente”. No atual cenário doutrinário, este princípio é aceito pela maioria absoluta da doutrina assim como pela jurisprudência pátria, haja visto que o acusado tem o direito de saber, de forma antecipada, aquele que “personificará o Estado-acusador”.

Nestes termos, o princípio em comento veda a designação de membro do Ministério Público para atuar em caso específico, caso essa designação implicar em abstração das regras gerais de atribuições estabelecidas anteriormente à prática da infração penal, impedindo, com isso, a existência da figura do “promotor de exceção”. Nesse diapasão, cabe transcrever o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, proferido no julgamento do HC 67.759, que teve como Relator o Ministro Celso de Mello, *in verbis*:

(...) O postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontrastável. (...) (HC 67759, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/1992, DJ 01-07-1993 PP-13142 EMENT VOL-01710-01 PP-00121)

Ressalte-se que a ofensa ao princípio do promotor natural ocorre nas hipóteses que presumem a figura do acusador de exceção, lesionando o exercício pleno e independente das atribuições do Ministério Público.

Por fim, um aspecto importante deste princípio refere-se a sua abrangência, pois, trata-se de princípio relacionado ao processo, não alcançando, desta forma, o inquérito.

2.5 GARANTIAS

A expressão garantia, do ponto de vista etimológico, significa a afirmação de uma segurança que tem como objetivo por fim a incerteza e a fragilidade. Desta forma, as garantias constitucionais são princípios qualificados pelo seu conteúdo específico, ou seja, são instrumentos pelos quais se asseguram o exercício e gozo de certas prerrogativas e direitos. Essas garantias são concebidas para manter a eficácia e permanência da ordem constitucional contra fatores desestabilizantes.

As garantias prescritas pela Carta Magna de 1988 assumem importantíssimo papel no cenário de atuação do Ministério Público, assegurando a independência dessa instituição, podendo seus membros atuarem de forma livre, sem abalos e pressões que venham a sofrer em razão de suas funções. Referidas garantias estão elencadas no artigo 128, § 5º, inciso I, alíneas “a,” b” e “c” da Lei Maior.

2.5.1 Vitaliciedade

A vitaliciedade é a garantia constitucional que só pode ser adquirida no primeiro grau de jurisdição e após dois anos de exercício efetivo da função e que confere ao promotor de justiça a vinculação deste ao seu cargo, de forma definitiva. Significa dizer que o promotor de justiça só perderá o cargo – uma vez vitaliciado – por sentença judicial transitada em julgado, devendo ser assegurado a este, nestas hipóteses, todas as garantias inerentes ao processo jurisdicional.

Essa garantia visa consagrar a esse agente político a necessária liberdade de atuação, afastando-o de preocupações com pressões e ingerências políticas no exercício de suas atividades.

Por fim, ressalte-se que os membros do Ministério Público que ingressarem nos tribunais federais ou estaduais pela regra do “quinto constitucional” adquirem a vitaliciedade imediatamente, ou seja, no momento em que tomam posse.

2.5.2 Inamovibilidade

A inamovibilidade consiste em vedação constitucional que proíbe a remoção de membros ministeriais de uma promotoria para outra de forma compulsória. Assim, os promotores somente poderão ser removidos por iniciativa própria, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, no

caso, o Conselho Superior do Ministério Público⁴, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa.

2.5.3 Irredutibilidade dos Subsídios

A irredutibilidade do subsídio que é assegurada aos membros do Ministério Público, tem por escopo evitar que a sua atuação seja objeto de pressões, advindas da redução de sua espécie remuneratória, garantindo-se, assim, a dignidade e a independência necessárias ao pleno exercício de suas funções.

Calha ressaltar que a irredutibilidade dos subsídios trata-se de garantia nominal, ou seja, significa que a irredutibilidade não assegura o direito à atualização monetária do valor do subsídio em face da perda do poder aquisitivo da moeda, mais conhecida como inflação, mas tão somente que o seu valor nominal não será reduzido. Igualmente, a irredutibilidade não impede a incidência ou mesmo o aumento de tributos sobre o valor do subsídio, ainda que isso venha a implicar sua redução nominal.

2.6 FUNÇÕES ATRIBUÍDAS AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O artigo 129 da Lei Maior traz um rol exemplificativo de algumas das funções institucionais arroladas para o Ministério Público, entretanto, da análise do *caput* do artigo 127 da Constituição Federal, pode-se extrair outras funções acometidas a esta instituição, as quais são imprescindíveis para o desenvolvimento desta pesquisa.

Desta forma, compete ao Ministério Público deflagrar ações penais, interpor recursos contra as decisões que atentam contra a lei bem como contra a dignidade humana, promover a tutela das pessoas tidas como hipossuficientes, ajuizar Ação Civil Pública a fim de manter a integridade do meio ambiente, das relações de consumo, do patrimônio público, histórico, cultural, artístico, arquitetônico, paisagístico e evitando os danos coletivos.

Foram acometidas, ainda, ao *Parquet* funções de cunho extrajudicial tais como: fiscalização de estabelecimentos prisionais, de instituições de menores, abrigos para idosos, fundações públicas, entre outras.

⁴ Lei nº 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público; Art. 15 – Ao Conselho Superior do Ministério Público compete: VI – aprovar os pedidos de remoção por permuta entre membros do Ministério Público;

Sendo o Ministério Público essencial à função jurisdicional do Estado, o legislador constituinte de 1988 assegurou sua indispensabilidade para o regime democrático, devendo essa essencialidade ser percebida na forma como a instituição desempenha seu papel constitucional, visando atender de forma segura e adequada à preservação da ordem jurídica.

A defesa dos interesses sociais é uma das funções do Ministério Público, devendo ser incluídos aí os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, por serem considerados como parcela dos interesses retromencionados.

Portanto, a função primordial do Ministério Público é, perante o Poder Judiciário, a defesa da ordem jurídica e dos interesses da sociedade, com a fiel observância da Constituição a fim de fiscalizar o cumprimento das leis.

3. DAS VÁRIAS ESPÉCIES DE INTERESSES

3.1 INTERESSE PÚBLICO

O interesse pode ser definido como qualquer pretensão em geral, nada mais do que o desejo de obter um determinado valor, de satisfazer uma necessidade. Assim, o interesse de alguém pode encontrar, ou não, respaldo no ordenamento jurídico o que, no caso, também se diferencia de direito subjetivo que, *consiste na possibilidade de se exigir, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio*⁵.

No que tange a expressão interesse público, esta pode ser entendida admitindo-se duas acepções. A primeira tem o significado de interesse público propriamente dito, também conhecida por interesse público primário, que é definido como sendo o interesse geral da sociedade, pressuposto do bem comum da coletividade. Tem-se nessa acepção, o interesse público como sinônimo de interesse geral e social. Assim, essa dimensão de interesse é resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade.

Ressalte-se que o interesse público não deixa de ter a dimensão pública de interesses individuais, sendo a manifestação dos interesses, que cada uma das partes individualmente possui em comum, como componentes de uma mesma sociedade, havendo assim, uma certa unanimidade social.

Já o interesse público secundário, segunda acepção de interesse público, decorre do fato de que o Estado é uma pessoa jurídica que pode ter interesses próprios, devendo tais interesses coexistirem no contexto dos demais interesses individuais. Em regra, o interesse público secundário tem cunho patrimonial diferenciando-se, nestes termos, do interesse público primário.

Neste sentido, explica Marcos Vinicius Rios Gonçalves, *in verbis*:

A expressão “interesse público” é usada em diferentes acepções, que podem provocar certa confusão se não foram bem definidas. Há, pelo menos, três significados distintos: a) Pode-se referir-se ao interesse do Estado, dos entes públicos, em contraposição ao do particular. Nesse sentido, confunde-se com o interesse do ente público. b) Pode indicar o interesse da sociedade, da coletividade como um todo, confundindo-se de certa maneira com a ideia de bem comum. Em princípio, o interesse do estado deveria coincidir com o da sociedade, na busca do bem comum, mas, como se sabe, nem sempre é assim. c) Pode significar certo

⁵ REALE, Miguel. *Noções Preliminares de Direito*, 27ed. São Paulo, editora Saraiva, 2002, p. 260.

interesse que, embora diga respeito a um particular, refere-se a valores ou direitos cuja proteção interessa à coletividade como um todo, de modo a confundir-se com os interesses indisponíveis. De forma abreviada, pode-se dizer que a equivocidade da expressão “interesse público” deriva de que ora ela é usada para referir-se ao titular, ora à espécie de interesse em jogo (2007, p. 03).

Desta forma, nota-se que o Estado também pode ter, da mesma forma que as demais pessoas, interesses que lhes são particulares e até mesmo individuais, devendo estes interesses conviver no contexto dos demais interesses individuais.

3.2 INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS

À medida em que a sociedade evoluiu, trouxe consigo novos tipos de conflitos de interesses que para sua pacificação se fez necessário a atuação do direito em duas frentes. Na primeira delas o direito material teve que ser reordenado, com o reconhecimento pelas normas jurídicas de novos direitos subjetivos e, na segunda, as ferramentas de direito processual tiveram que ser aperfeiçoadas para introduzir mecanismos mais eficientes para a resolução das novas modalidades de conflitos, trazidas pela nova realidade social de massificação das relações, tendo por objetivo garantir o respeito aos novos direitos reconhecidos.

Por tais razões, os novos ramos dogmáticos daí resultantes não se amoldaram de forma confortável à divisão já existente entre Direito Público e Privado. Com efeito, não se encaixavam adequadamente como ramos do Direito Privado em razão de se afastarem do modelo segundo o qual as partes envolvidas são sempre determinadas, tampouco se conformam ao Direito Público pois suas regras não se baseiam no disciplinamento de relações em que a Administração Pública surge numa relação de superioridade em relação aos administrados.

Com o passar dos tempos tais interesses, de dimensão coletiva, foram sendo consagrados pelo ordenamento jurídico e passaram a ser denominados como transindividuais. Com isso, o reconhecimento e a normatização jurídica destes interesses de dimensão coletiva permitem identificar uma terceira e novel seara, podendo ser denominada de Direito Coletivo ou Metaindividual, composto pelas regras e princípios que se prestam a concretizar os interesses ou direitos subjetivos de natureza transindividual.

Diante do conteúdo exposto, conclui-se que os direitos metaindividuais são conceituados em difusos, coletivos e individuais homogêneos.

3.2.1 Interesses Difusos

Os interesses difusos podem ser conceituados como os interesses ou direitos objetivamente indivisíveis, cujos titulares são pessoas indeterminadas e indetermináveis, ligadas entre si por circunstâncias de fato.

Nos termos art. 81, parágrafo único, inciso I do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) são “*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*”.

Assim, os direitos difusos pertencem, ao mesmo tempo, a cada um e a todos os indivíduos que se encontrem numa mesma situação de fato. Há que se notar que existem direitos difusos que se expandem por um universo tão significativo da coletividade que se confundem com o interesse público primário (como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um direito que assiste a cada brasileiro, sem que, porém, o indivíduo possa dele dispor) ao passo que outros são menos difundidos, não se confundindo com o interesse geral da sociedade, como no caso dos direitos difusos dos potenciais consumidores de um produto.

Desta forma, os interesses difusos podem se caracterizar por uma larga área de intrínseca conflituosidade em razão da qual podem se mostrar insuficientes os procedimentos e a estrutura que se prestam à mediação e resolução destes conflitos.

A primeira característica dos direitos difusos diz respeito à indivisibilidade de seu objeto, segundo a qual a ameaça ou lesão ao direito de um de seus titulares configura igual ofensa ao direito de todos os demais titulares, onde o afastamento da ameaça ou mesmo a reparação do dano causado a um dos titulares irá beneficiar de forma igualitária e a um só tempo todos os demais titulares.

Assim, o interesse ao meio ambiente hígido, compartilhado por um número indeterminado de pessoas, não pode ser quantificado ou dividido entre os membros da coletividade, da mesma forma que o produto de eventual indenização obtida em razão da degradação ambiental não pode ser repartido entre os integrantes do grupo lesado. Não há como dizer que uns têm direito a uma parcela do equilíbrio ambiental e outros a outra, pois esse bem é indivisível, não sendo possível fracioná-lo em porções determináveis em relação a cada um de seus titulares.

A indivisibilidade do objeto confere à coisa julgada em ações coletivas efeitos *erga omnes*, ou seja, a sentença que versar sobre referidos interesses emanará sua eficácia para além das partes do processo, beneficiando a todos que tiverem ameaçado ou lesado o direito versado em Juízo.

Outra característica dos interesses difusos é que seus titulares estão reunidos em função de uma situação de fato em comum. Desta forma, o que caracteriza, sob esse aspecto, um direito difuso, é que todos os seus titulares são titulares exatamente por estarem numa determinada situação fática homogênea.

Assim, a emissão de poluentes industriais na atmosfera é um fato que lesa o direito ao meio ambiente hígido e, dada a natureza difusa dos bens ambientais, como é o ar atmosférico, é impossível determinar quem são as pessoas atingidas pela poluição. Em resumo, o que importa para a análise deste aspecto dos direitos difusos é que o que une tais pessoas a um mesmo direito é uma circunstância de fato.

Por fim, no que tange à indeterminabilidade de seus titulares, outra característica dos interesses difusos, no caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado, se houver desequilíbrio ambiental, não importa onde aconteceu esse desequilíbrio, já que todos têm direito ao restabelecimento da higidez ecológica, não sendo possível fracionar uma quota parte para cada indivíduo.

3.2.2 Interesses Coletivos

Entende-se como interesses coletivos os interesses ou direitos objetivamente indivisíveis, de que seja titular grupo, classe ou categoria de pessoas, ligadas entre si ou com a parte contrária por um vínculo jurídico base e, por tal razão, determináveis.

Já o art. 81, parágrafo único, inciso II, do CDC, define essa classe de interesses como sendo 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.

Os interesses coletivos também possuem como característica a indivisibilidade do seu objeto. Assim, a lesão ou ameaça ao direito de um dos seus titulares significará a lesão ou ameaça ao direito de todos, ao passo que a cessação da lesão ou da ameaça beneficiará a todos. Desta forma, a indivisibilidade do seu objeto faz com que a coisa julgada em relação aos direitos coletivos seja *ultra partes*, ou seja, a sentença de procedência beneficiará não

apenas os membros de uma associação ou sindicato que porventura tenha ajuizado a ação, mas todas as pessoas que estejam na mesma situação jurídica base que fundamentou a sentença.

No que tange a relação jurídica base, esta é o elo que une os titulares dos interesses coletivos entre si, ou que une cada um deles com a parte contrária, sendo assim, temos como exemplo o instituto denominado quinto constitucional, trazido pelo art. 94 da Constituição Federal⁶ segundo o qual todos os advogados têm interesse, no que diz respeito à nomeação de um integrante de sua classe, seja respeitado pelos tribunais.

A última característica dos interesses coletivos diz respeito à determinabilidade de seus titulares, a qual é possível graças à relação jurídica existente entre só titulares do direito coletivo, ou deles com a parte contrária, sendo eles, todos que fizerem parte da relação jurídica comum.

3.2.2 Interesses Individuais Homogêneos

Os direitos individuais homogêneos podem ser conceituados como sendo direitos subjetivamente indivisíveis, objetivamente divisíveis, cuja defesa judicial é passível de ser feita coletivamente, cujos titulares são determináveis e têm em comum a origem desses direitos, e cuja defesa judicial convém seja feita coletivamente.

Já o Código de Defesa do Consumidor em seu art. 81, parágrafo único, inciso III, os define como sendo os decorrentes de origem comum.

De outro lado, a Lei 12.016/09 (Lei do Mandado de Segurança) traz em seu art. 21, parágrafo único, inciso III, outra definição de interesses individuais homogêneos segundo a qual estes são os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante do mandado de segurança.

Se extrai da definição legal dada aos interesses individuais homogêneos que estes nada mais são que direitos subjetivos individuais com um traço de identidade, de homogeneidade, na sua origem, e sendo direitos individuais, nada obsta que seus titulares, se preferirem, busquem individualmente sua tutela judicial.

⁶ **Art. 94.** Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.

Os direitos individuais homogêneos são divisíveis, ou seja, a lesão sofrida por cada titular pode ser reparada na proporção da ofensa sofrida, o que permite ao lesado optar pelo ressarcimento de seu prejuízo de forma individual, ao contrário do que ocorre com os direitos difusos e coletivos onde o objeto é indivisível, sendo este o principal traço distintivo dos direitos individuais homogêneos.

Outra característica desses interesses diz respeito a identidade de sua origem, que parte da doutrina entender serem oriundos das mesmas circunstâncias de fato concluindo que, nos interesses individuais homogêneos, a relação jurídica subjacente, quando existente, é invocada apenas como causa de pedir, sempre tendo em vista a reparação de um dano fático.

Sobre a determinabilidade de seus titulares, outra característica dessa classe de interesses, deve-se à sua natureza, pois eles são direitos subjetivos individuais, razão pela qual sua defesa judicial pode se dar em ações individuais.

3.2.3 Interesses Individuais Indisponíveis

Da evolução histórica do ordenamento jurídico, denota-se que uma das grandes conquistas obtidas pela população, de modo geral, foi o reconhecimento de uma segurança jurídica pautada na Constituição Federal, a qual trouxe mecanismos objetivando efetivar os direitos considerados fundamentais à dignidade humana.

Desta forma, a questão da indisponibilidade de direitos assume duas conotações. A primeira vem de forma a sustentar que a indisponibilidade é parte integrante do conceito de direito fundamental, sendo a indisponibilidade meramente descritiva. De outro lado, tem-se a segunda acepção cuja afirmação de indisponibilidade é normativa. De acordo com este entendimento é justificável que um sistema jurídico repare os direitos fundamentais como indisponíveis, apresentando razões para que aos titulares não seja permitido dispor dos seus direitos.

Impende anotar que a Constituição Federal não consagrou dispositivo específico referente à indisponibilidade de direitos, essa expressão somente foi trazida no art. 127 da Carta Política fazendo referência à legitimidade processual do Ministério Público. Já a Lei 10.406/02 (Código Civil) trata da indisponibilidade no que tange aos direitos da personalidade.

Destarte, é pouco comum encontrar uma definição do que deva ser compreendido como sendo direito fundamental a fim de que se possa ter claro exatamente o que é indisponível, pois em alguns casos a ideia é de que o bem protegido pelo direito é que é indisponível não podendo ser afetado pelo próprio titular, noutras tem-se a noção de que terceiros não podem interferir em direito alheio, mesmo com o consentimento do seu titular.

Assim, a indisponibilidade é apresentada como uma característica intrínseca aos direitos fundamentais, ou seja, a ideia é que os direitos fundamentais são indisponíveis em razão de serem irrenunciáveis.

No que tange ao conceito de direito indisponível, cabe transcrever o voto do Ministro Relator Maurício Corrêa proferido no julgamento do Recurso Extraordinário nº 248.869/SP, *in verbis*:

A Constituição Federal outorgou ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa dos interesses individuais indisponíveis, podendo, para tanto, exercer outras atribuições prescritas em lei, desde que compatível com sua finalidade institucional (CF, artigos 127 e 129).

A indisponibilidade de determinados direitos não decorre da natureza privada ou pública das relações jurídicas que lhes são subjacentes, mas da importância que elas têm para a sociedade. O interesse público de que se cogita e aquele relacionado a preservação do bem comum, da estabilidade das relações sociais, e não o interesse da administração pública em sentido estrito. Daí reconhecer-se ao Estado não só o direito, mas o dever de tutelar essas garantias, pois embora guardem natureza pessoal e imediata, revelam, do ponto de vista mediato, questões de ordem pública.

Direito individual indisponível é aquele que a sociedade, por meio de seus representantes, reputa como essencial à consecução da paz social, segundo os anseios da comunidade, transmudando, por lei, sua natureza primária marcadamente pessoal. A partir de então dele não pode dispor seu titular, em favor do bem comum maior a proteger, pois gravado de ordem pública subjacente, ou no dizer de Ruggiero pela utilidade universal da comunidade.

Assim, concluir-se-á que os direitos indisponíveis são aqueles direitos originários e pertinentes à própria natureza humana, assim entendida como sendo o embrião dos demais direitos. São os direitos dos quais a pessoa não pode abrir mão, pois são absolutos, tidos também como extrapatrimoniais, intransmissíveis e irrenunciáveis, como o direito à vida e a saúde.

3.2.4 Interesses Sociais

Os interesses sociais como exposto no artigo 127 da Carta Política e o interesse público como está no artigo 82, III, do Código de Processo Civil são expressões que possuem significado substancialmente equivalentes. Deste modo, poder-se-ia, de forma genérica,

defini-los como sendo interesses cuja tutela, no âmbito de um determinado ordenamento jurídico, é julgada como oportuna para o progresso material e moral da sociedade a cujo ordenamento jurídico corresponde.

Desta forma, tais interesses relacionam-se com situações, fatos, atos, bens e valores que, de alguma forma, concorrem para preservar a organização e o funcionamento da comunidade jurídica e politicamente considerada, ou para atender suas necessidades de bem-estar e desenvolvimento.

Assim compreendida a cláusula constitucional dos interesses sociais, pode-se mencionar, por exemplo, que a proteção coletiva dos consumidores constitui não apenas interesse individual do próprio lesado, mas interesse da sociedade como um todo, haja visto que a própria Constituição estabelece que a defesa dos consumidores é princípio fundamental da atividade econômica (CF, art. 170, V). Destarte, não se trata de proteção individual, pessoal e particular deste ou daquele consumidor lesado, mas da proteção coletiva, considerada em sua dimensão comunitária e impessoal.

Noutro giro, tem-se que a expressão interesse social, devido sua amplitude, conforme anteriormente exposto, abrange os direitos sociais expressados no art. 6º da Lei Maior, sendo estas liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por objetivo a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social.

3.3. CARÁTER SOCIAL E INDISPONÍVEL DO DIREITO À SAÚDE

Com o advento da Carta Política de 1988, as ações bem como os serviços de saúde passaram a integrar um sistema único, com base em diretrizes que compreendem a descentralização e o atendimento integral. Desta maneira, o direito a saúde passou a integrar o rol de direitos indisponíveis e sociais, apresentando-se como um direito prestacional, objetivando uma postura ativa do Poder Público, ficando este obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material.

Assim, a Constituição Federal trouxe a saúde consagrada em dois dispositivos de maior ênfase, sendo o primeiro deles o art. 6º que está inserido no Capítulo II – Dos Direitos Sociais e o segundo o art. 196 inserido no Título VIII – Da Ordem Social, em seção própria, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação

Verifica-se dos dispositivos acima transcritos que a saúde não significa apenas assistência médico-hospitalar, curativa ou preventiva, mas o resultado de políticas públicas, deixando de ser considerada uma contraprestação para ser enquadrada constitucionalmente como um direito público subjetivo da pessoa humana.

Desta forma, o tratamento legislativo voltado à saúde colocou-a em posição de destaque, figurando como atividade pública, socialmente útil, caracterizada constitucionalmente como de relevância pública e, sendo regulamentada no âmbito infraconstitucional pela Lei nº 8.080/90, popularmente conhecida como Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde – ou simplesmente lei do SUS, que disciplina e normatiza as ações e serviços de saúde.

Impende ressaltar que, como consequência, o direito à saúde é assegurado pelos princípios da universalidade e da igualdade de acesso às ações e aos serviços, sendo dever do Estado proporcionar e garantir a fruição desse direito a todos os cidadãos, isso em razão de ser considerado um direito social.

Neste sentido, interessante mencionar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM FAVOR DE PESSOA FÍSICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. GARANTIA CONSTITUCIONAL À SAÚDE. DIREITO INDIVIDUAL INDISPONÍVEL. 2. O direito à saúde, insculpido na Constituição Federal, é indisponível, em função do bem comum maior a proteger, derivado da própria força impositiva dos preceitos de ordem pública que regulam a matéria. Não se trata de legitimidade do Ministério Público em razão da hipossuficiência econômica - matéria própria da Defensoria Pública -, mas da natureza jurídica do direito-base (saúde), não disponível. 3. Ainda que o Parquet tutele o interesse de uma única pessoa, o direito à saúde não atinge apenas o requerente, mas todos os que se encontram em situação equivalente. Cuida-se, portanto, de interesse público primário, de que não se pode dispor. 4. Agravo Regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 872733 SP 2006/0167068-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 17/08/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2011)

Por fim, importante ressaltar que o sistema único de saúde é financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. A Constituição Federal determina que essas entidades públicas apliquem, anualmente, em ações e serviços de saúde pública recursos do produto de

suas arrecadações tributárias e de transferências de mesma natureza em percentagens e critérios estabelecidos em lei complementar.

3.4 OUTROS INTERESSES

Além dos interesses anteriormente mencionados, podemos destacar a proteção ao meio ambiente, que teve como marco a edição da Lei 6.938/81, a qual conceituou o que é considerado como sendo meio ambiente bem como instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Ademais, determinou a obrigação do poluidor de reparar os danos causados segundo o critério da responsabilidade objetiva em ações movidas pelo Ministério Público.

De outro lado, tem-se a proteção do consumidor que, estabelece no art. 1º do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) que as normas de proteção do consumidor são de ordem pública e interesse social, devendo o *Parquet* intervir em todos os processos em que se discutem relações de consumo em que controvertam fornecedores e consumidores.

Cite-se também os direitos das pessoas portadoras de deficiência, enfatizando que a Lei 7.853/89 disciplina a sua proteção e integração social, ressaltando o papel fundamental do Ministério Público na busca da efetivação de tais direitos.

No tocante à infância e juventude, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) em seu art. 201 prevê atribuições ao Ministério Público nesta seara, podendo esta instituição promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteger interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência.

Por fim, temos os direitos afetos aos idosos, disciplinados pela Lei 10.741/03 (Estatuto do Idoso) que, em razão da vulnerabilidade social destes, definiu que cabe ao Ministério Público officiar em todos os feitos em que discutam direitos de idosos em condição de risco, zelando pela efetivação dos direitos destes.

4 MEIOS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS INTERESSES SOCIAIS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS.

4.1 INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO

O inquérito civil público foi introduzido no ordenamento jurídico pela Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) como sendo um procedimento de investigação de atribuição exclusiva do Ministério Público para a verificação da existência de lesão ou ameaça de lesão a direitos transindividuais e, em seguida, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, recebeu o *status* de instrumento constitucional voltado ao Ministério Público para que esta instituição possa exercer seu *múnus*.

Assim, o inquérito civil caracteriza-se por ser um procedimento de investigação administrativa a cargo do *Parquet*, destinado a realização de investigação de caráter preliminar, capaz de colher elementos de convicção para propositura de eventual ação civil pública servindo, ainda, para que o Ministério Público prepare a tomada de compromissos de ajustamento de conduta ou realize audiências públicas e expeça recomendações dentro de suas atribuições.

Objetivando apurar a materialidade de fatos potencialmente ou efetivamente lesivos a um direito, seja ele social, individual indisponível ou transindividual, tal procedimento é o mais amplo possível, podendo se referir a um fato determinado ou a um conjunto de fatos que possam ensejar o ajuizamento de uma determinada ação pelo Ministério Público. Quando instaurado o inquérito civil, podem-se promover diligências, requisitar documentos, informações, exames e perícias, expedir notificações, tomar depoimentos, proceder a vistorias e inspeções.

O inquérito civil é um procedimento investigatório não contraditório, ou seja, nele não se decidem interesses nem se aplicam sanções. As investigações nele produzidas têm caráter inquisitivo, sendo relativo o valor dos elementos de convicção colhidos em tal procedimento, aproveitando-se aquilo que seja harmônico com a instrução judicial.

Ressalte-se que a instauração de inquérito civil não é pressuposto processual para que o Ministério Público compareça a juízo, na verdade referido procedimento pode ser dispensado se já existirem elementos necessários para o órgão ministerial propor a ação cabível no caso concreto.

Neste sentido, tem-se a Resolução nº 23/07 do Conselho Nacional do Ministério Público que em seu artigo 1º parágrafo único afirma que “*o inquérito civil não é condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, nem para a realização das demais medidas de sua atribuição própria*”.

A instauração de inquérito pode ocorrer de ofício, quando chegar ao conhecimento do representante do *Parquet* notícia de algum fato violador de interesses de qualquer natureza que enseje a intervenção ministerial ou a partir de representação de qualquer pessoa, de associação, de pessoa jurídica de direito público ou privado, ressalte-se que a participação da sociedade tem sido relevante na provocação dos inquéritos civis, caracterizando uma verdadeira forma de participação política mais ampla.

No que tange à publicidade do inquérito, o princípio da publicidade trazido pela Carta Maior também é aplicado a este procedimento, não podendo ser divulgadas as informações protegidas pelo sigilo legal, para proteger o interesse público na investigação e o direito à intimidade e à vida privada das pessoas.

Apesar do sigilo legal, a publicidade deve ser a mais ampla possível, divulgando-se os atos mais relevantes do inquérito civil, tais como portaria de instauração, recomendações legais e arquivamento, devendo-se dar notícia dos mesmos nas páginas oficiais do Ministério Público, podendo o presidente do inquérito deferir a expedição de certidão e a extração de cópias sobre os fatos investigados, podendo ser prestado informações ao público em geral e a concessão de vista dos autos mediante requerimento fundamentado do interessado ou mesmo de seu procurador legalmente constituído.

4.1.1 Inquérito Civil Público Tendo Como Objeto a Proteção aos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis.

O objeto investigado no inquérito civil é o mesmo que resultará na propositura da respectiva ação no caso concreto. Desta forma, a legitimidade do Ministério Público é que limitará a extensão do objeto deste procedimento.

Existem várias discussões acerca do objeto do inquérito civil, alguns entendem que este estaria limitado aos objetos específicos da Lei da Ação Civil Pública, outros já defendem a ideia de que o inquérito poderia ser instaurado em todos os casos que necessitasse de intervenção do Ministério Público.

Desta forma, todas as questões de caráter social ou indisponível estão sujeitas a averiguação pelo membro do Ministério Público competente, mediante a instauração de inquérito civil. Hugo Nigro Mazzilli explica que o inquérito civil público pode possuir objeto ampliado, veja-se:

(...) o inquérito civil é o meio próprio para investigação a lesões a interesses individuais indisponíveis, muitas das quais que também ensejam atuação do Ministério Público por meio de ações civil públicas (p. ex.: questões atinentes à defesa de uma criança ou adolescente, ou à nulidade de casamento, ou à propositura de uma ação rescisória a cargo do Ministério Público etc.) O inquérito civil presta-se ainda, analogicamente, a investigar outras questões fáticas que possam em tese ensejar a atuação ministerial com a propositura de ação civil pública, ainda que com objetivo diverso da defesa dos clássicos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (p. ex.: denúncias de irregularidades numa fundação, ações diretas de inconstitucionalidade, ações civis baseadas nas hipóteses previstas no ECA). Na mesma linha, também se presta o inquérito civil a colher elementos preparatórios para audiências públicas e expedições de recomendações, nas áreas de atribuições funcionais do membro do Ministério Público que o presida.

Nesta linha de raciocínio, impende transcrever o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

"O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127 da CF). 2. "São funções institucionais do Ministério Público: III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas"(art. 129 da CF).3. É imprescindível considerar a natureza indisponível do interesse ou direito individual homogêneo - aqueles que contenham relevância pública, isto é, de expressão para a coletividade - para estear a legitimação extraordinária do Ministério Público, tendo em vista a sua vocação constitucional para a defesa dos direitos fundamentais. 4. O direito à saúde, como elemento essencial à dignidade da pessoa humana, insere-se no rol daqueles direitos cuja tutela pelo Ministério Público interessa à sociedade, ainda que em favor de pessoa determinada. 5. Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microssistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, no qual se comunicam outras normas, como o Estatuto do Idoso e o da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados com o escopo de "propiciar sua adequada e efetiva tutela"(art. 83 do CDC). 6. Recurso especial provido para determinar o prosseguimento da ação civil pública. (STJ - REsp: 695396 RS 2004/0146850-1, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 12/04/2011, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 27/04/2011)

Verifica-se que o inquérito civil é um verdadeiro instrumento de cidadania, podendo ser utilizado para apurar irregularidades na prestação e efetivação dos direitos sociais e individuais indisponíveis ante ao papel do Ministério Público como instituição protetora

destes interesses, cabendo ao órgão ministerial realizar todas as diligências necessárias para a apuração dos fatos investigados.

4.1.2 Da Conclusão e Arquivamento do Inquérito Civil.

No que tange à conclusão do inquérito civil, a Lei da Ação Civil Pública não estipula prazo para sua conclusão, com isso, atos regulamentares acabaram fixando prazos variáveis, a fim de se evitar a tramitação eterna destes procedimentos no âmbito das promotorias de justiça.

Assim, o art. 9º da Resolução nº 23/07 do CNMP estabeleceu que o inquérito civil deverá ser concluído no lapso de um ano, prorrogável pelo mesmo período quantas vezes forem necessárias. De outro lado, não havendo identificação de ameaça ou lesão a direitos, dos quais o Ministério Público seja protetor, a investigação pode ser arquivada através de manifestação devidamente fundamentada do órgão ministerial, devendo se dar ciência a todos os interessados do arquivamento de tal procedimento. Esta deliberação está sujeita à revisão do órgão de controle competente, ao qual devem ser remetidos os autos da investigação em três dias.

Os órgãos de revisão poderão homologar o arquivamento, converter o julgamento em diligências para obtenção de maiores e melhores subsídios ou continuar as investigações podendo, ao final, ajuizar ação civil pública. Nestas hipóteses, considerando-se o princípio da independência funcional, o membro do Ministério Público que manifestou pelo arquivamento não oficiará nos autos, seja no próprio inquérito ou na ação resultante deste.

Desta forma, verifica-se que o inquérito civil é um verdadeiro instrumento de cidadania, muitas vezes sua própria instauração aborta a possibilidade do conflito, ensejando a participação da sociedade na esfera pública. Ademais, o manejo adequado deste instrumento evita a propositura de lides temerárias, além de ser uma alternativa para pacificação de conflito de forma extrajudicial.

4.2 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)

O compromisso de ajustamento de conduta foi instituído pela Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e em seguida alterado pela Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), sendo utilizado pelo Ministério Público para que tome do causador de dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de cominação de

sanções, em regra, pecuniárias, valendo como título executivo extrajudicial, nos termos o art. 585 do CPC⁷.

O TAC é lavrado em termo, contendo nele uma obrigação de fazer ou não fazer e, mediante este instrumento, o causador do dano se obriga a adequar sua conduta às exigências da lei, sendo pactuadas no próprio instrumento as cominações que serão aplicadas em caso de descumprimento do que foi ajustado.

O Termo de Ajustamento de Conduta é um instituto do Estado Democrático de Direito consagrado no ordenamento jurídico, sobretudo em razão de facilitar o livre acesso à justiça e, por possuir a capacidade de prevenir uma ação lesiva, possibilitando a conseqüente correção extrajudicial deste tipo de conduta.

A eficácia deste instrumento não depende de homologação judicial, em razão de sua essência ser de um ajuste extrajudicial, sendo eficaz a partir do momento em que é tomado pelo órgão público legitimado. Neste sentido, cabe trazer o posicionamento do TJ-MG acerca da exigibilidade imediata deste instrumento, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL - DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS NO AJUSTE - EXIGIBILIDADE IMEDIATA - INTERESSE DE AGIR CONFIGURADO - RECURSO PROVIDO. Tratando-se de execução de obrigação de fazer estabelecida em Termo de Ajustamento de Conduta, cujo título executivo extrajudicial é revestido dos requisitos da certeza, liquidez e exigibilidade, o interesse de agir não está subordinado a nenhuma condição ou termo, bastando apenas a demonstração do descumprimento das obrigações nele contidas. O prazo estabelecido no art. 55 do Decreto nº 6.514/2008 refere-se à penalidade administrativa aplicável àquele que deixar de averbar reserva legal." (TJMG. Apelação Cível N. 1.0620.11.000913-6/001. Rel. Des. Edilson Fernandes. DJ: 20/04/2012).

Nota-se que o Termo de Ajustamento de Conduta é um meio alternativo de solução de conflitos. Assim, quando firmado, espera-se que o compromitente cumpra todas as exigências estabelecidas pelo compromissário, não sendo cumprido, o movimento extrajudicial não se esgota, tendo em vista a possibilidade de ingressar em Juízo visando a execução deste instrumento, a fim de compelir o compromitente a adequar sua conduta nos termos legais.

Para melhor compreensão deste instrumento, cabe transcrever o conceito trazido por José dos Santos Carvalho Filho sobre o instituto:

⁷ Art. 585 – São títulos executivos extrajudiciais: II – a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas; o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores;

Podemos, pois, conceituar o dito compromisso como sendo o ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais (ACP comentários por artigo, ano 2001, pag. 201)

Necessário ressaltar que o ajustamento de conduta não se destina à proteção do indivíduo que precisa acertar sua conduta às exigências legais, mais sim, daqueles cidadãos que estão sendo lesados, sendo-lhe cerceados seus direitos em razão da conduta do causador do dano, de forma mais rápida, pois em decorrência da lentidão dos mecanismos formais da justiça se tornam dramáticas sua proteção.

4.2.1 Objeto

Praticamente todos os tipos de direitos podem ser objeto do compromisso de ajustamento de conduta, a exceção fica por conta dos casos de improbidade administrativa em razão da vedação expressa de conciliação contida no § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/92. As autoridades públicas podem se comprometer a realizar atos discricionários no Termo de Ajustamento de Conduta pois, como se trata de um instituto de conciliação, a autoridade faz o seu juízo de conveniência e oportunidade ao firmar o TAC.

O ajustamento de conduta é um instrumento típico de responsabilidade civil, ou seja, nele não se discute responsabilidade penal nem administrativa e, a existência de tal instrumento não impede a instauração de investigação criminal.

Para que o ajuste seja adequado suas cláusulas devem ensejar a reparação plena do direito lesado, sempre que isso for possível, verificada a impossibilidade de reparação do dano pode se adotar medidas sub-rogatórias visando o mesmo resultado prático. Podem, ainda, ser adotadas medidas compensatórias, desde que relacionadas com o direito em questão. Tanto as medidas compensatórias quanto as de ressarcimento estão expressamente autorizadas no art. 14 da Resolução nº 23/07 do CNMP.

Desta forma, o compromisso pode prever medidas de reparação integral, compensatórias e de ressarcimento, o que não pode ocorrer em nenhuma hipótese é, sendo possível a reparação, se optar por outra medida de forma exclusiva, que não tenha nenhuma repercussão efetiva para o direito examinado.

Desta maneira, considerando-se a saúde como direito individual indisponível do indivíduo, onde é dever fundamental e corolário do direito à valorização da vida como irradiação do princípio da dignidade humana, cumprindo ao Estado proporcionar os meios

práticos de sua satisfação em concreto, com absoluta prioridade e em colaboração com os três níveis do pacto federativo, é perfeitamente possível, quando constatada qualquer irregularidade no atendimento ou mesmo na prestação do serviço médico-hospitalar, o firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta visando a correção das irregularidades encontradas em prol da efetivação da norma contida no art. 196 da Carta Política.

A celebração de TAC determina a responsabilidade do compromissário, não configurando necessariamente a existência de culpa em razão da existência da responsabilidade objetiva. Com efeito, temos a formação do título executivo extrajudicial que define como pode haver a prevenção ou reparação do dano causado.

Cabe mencionar que, um aspecto importante do TAC é ser um retrato da responsabilidade dos obrigados naquele específico momento, não podendo servir como passaporte de impunidade em relação a eventos futuros, não vinculando eternamente pessoas que posteriormente não mais detenham responsabilidade sobre outros fatos que não sejam abrangidos pelo TAC.

Ressalte-se por fim que como o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento extrajudicial, caso o compromissário venha descumprir o que fora pactuado, deve ser adotada as medidas judiciais para se obter o cumprimento do ajustamento de conduta de forma coercitiva. O ajustamento de conduta sendo regulamente formado tem força executiva, permitindo de imediato a propositura de ação de execução, dispensando prévia ação de conhecimento, compelindo, desta forma, o compromissário a cumprir as cláusulas estipuladas no acordo pactuado.

4.3 AS RECOMENDAÇÕES

Não há no texto constitucional previsão expressa sobre a recomendação como instrumento de atuação do Ministério Público, ao contrário do que ocorre com os institutos da Ação Civil Pública e do Inquérito Civil.

Assim, buscando analisar a viabilidade da recomendação, tanto o STF quando o STJ têm acatado a tese dos poderes implícitos – segundo a qual se o constituinte concede a determinado órgão ou instituição uma função, implicitamente estar-lhe-á concedendo os meios necessários à consecução de seus objetivos, sob pena ver frustrado o exercício do *múnus* constitucional que lhe foi cometido – e entendido que o Ministério Público pode se

valer de outros instrumentos necessários ao alcance de sua função institucional, além daqueles expressamente previstos no texto magno.

Neste ponto, cabe transcrever o voto do Ministro Joaquim Barbosa proferido no julgamento do Inquérito nº 1968:

O que a Constituição e a teoria constitucional moderna asseguram é que, sempre que o texto constitucional atribui uma determinada missão a um órgão constitucional, há de se entender que a esse órgão ou instituição são igualmente outorgados os meios e instrumentos necessários ao desempenho dessa missão. Esse é, em síntese, o significado da teoria dos poderes implícitos, magistralmente sintetizada entre nós por Pinto Ferreira em seus Comentários à Constituição Brasileira, vol. II, p. 132: ‘As Constituições não procedem a enumerações exaustivas das faculdades atribuídas aos poderes dos próprios Estados. Elas apenas enunciam os lineamentos gerais das disposições legislativas e dos poderes, pois normalmente cabe a cada órgão da soberania nacional o direito ao uso dos meios necessários à consecução dos seus fins. São os chamados poderes implícitos. Concebida por John Marshall no célebre caso *McCulloch v. Maryland* e aplicada durante quase dois séculos da prática constitucional, em áreas que vão do direito tributário ao direito penal e administrativo, tal cláusula simboliza a busca incessante pela efetividade das normas constitucionais. Nesse sentido, não me parece ocioso citar trecho da famosa decisão, especialmente o ponto em que Marshall argumenta: ‘Ora, com largo fundamento se pode sustentar que um Governo a quem se confiam poderes dessa amplitude, da execução correta dos quais tão vitalmente dependem a felicidade e prosperidade da Nação, deve ter recebido também amplos meios para os exercer’ (...).

Desta forma, a interpretação sistemática da Constituição e o reconhecimento da aplicação da teoria dos poderes implícitos, conduzem à conclusão de que o instituto da recomendação encontra amparo nos artigos 127 e 129 da Carta Política, por serem estes dispositivos que estabelecem o campo de atuação do Ministério Público, em outras palavras, seu fim institucional, e para tanto, necessita dos meios adequados e não proibidos.

Feitas estas considerações iniciais, temos que a recomendação consiste em um instrumento utilizado para sugerir a adoção de medidas que favoreçam a adequada prestação de serviços públicos ou o respeito aos interesses, direitos e bens transindividuais, em razão da sua força de correção e prevenção.

No plano legislativo infraconstitucional, a Lei Complementar nº 75/93, bem como a Lei nº 8.625/93, instituíram, respectivamente, a recomendação como um dos instrumentos de atuação do Ministério Público, hábeis a alcançar o cumprimento das determinações constitucionais que lhe incumbem. Veja-se:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:
(...)

XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

(...)

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

(...)

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

A recomendação não obriga o recomendado a cumprir os seus termos, entretanto, serve como advertência a respeito das sanções cabíveis em caso de sua inobservância. Ressalte-se que a recomendação deve ser devidamente justificada, de modo que possa convencer o recomendado de sua exatidão.

Devido à natureza da recomendação, seu aspecto de abrangência é muito amplo, podendo ser recomendada a adoção de medidas que estão sob o juízo discricionário da Administração Pública, ou medidas que só podem ser determinadas com força de executoriedade pelo Poder Judiciário.

Além disso, pode-se exigir que o destinatário da recomendação promova a sua publicação, assim como apresente resposta por escrito ao Ministério Público, informando sobre o cumprimento da mesma.

A expedição de recomendação afigura-se como uma primeira tentativa do membro do Ministério Público de resolver a controvérsia sem a movimentação da máquina jurisdicional. Assim, quando esta não é acatada, a decisão judicial, na maioria das vezes, leva em conta essa importante iniciativa do *Parquet*.

Impende ressaltar que quando tomada de forma geral, a recomendação pode ter um sentido positivo como a realização de determinada tarefa ou uma aceção negativa como deixar de agir de determinada forma. Além disso, este instrumento pode gerar efeitos indiretos, tais como o condicionamento de comportamentos jurídicos, influenciando na tomada de decisões.

Uma característica importante sobre a recomendação é que esta traz à claridade situações anômalas que merecem correção, funcionando como um marcador, ficando no leito da atividade administrativa. A partir daí, o agente responsável não mais poderá alegar ignorância acerca da ilegalidade que exige providências.

Por fim, ressalte-se que a recomendação é um instrumento singelo, não possuindo uma forma solene, bastando que integre um documento oficial e escrito. De outra banda, referido instrumento não necessita, em regra, do inquérito civil ou de outro procedimento administrativo para ser expedida, podendo ser gerada a partir de fatos que cheguem, por qualquer via, ao conhecimento do Ministério Público.

2.3.1 Objeto

A recomendação ministerial, por se tratar de comunicação oficial expedida por órgão público objetivando o alcance de resultados institucionais relacionados com as funções do Ministério Público, não pode ser entendida como um mero conselho ou mesmo um lembrete.

Em razão de suas peculiaridades, a recomendação ministerial deve ser entendida como o instrumento extrajudicial pelo qual o Ministério Público expõe suas razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão concreta para o fim de advertir e admoestar o destinatário a que pratique ou deixe de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa incumbe ao *Parquet*.

A recomendação ministerial pode ser manejada em toda e qualquer hipótese em que seja cabível a atuação do Ministério Público, podendo ser dirigida ao poder público assim como aos particulares, sempre de forma vinculada às atribuições do órgão ministerial que a expede. Assim, o órgão ministerial com atribuição criminal não pode recomendar atuação estatal no que tange ao atendimento a alunos com deficiência, de natureza cível.

4.4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A ação civil pública é, ao lado da ação popular bem como do mandado de segurança coletivo, um dos mais úteis instrumentos de defesa de interesses metaindividuais. Neste diapasão, a Lei da Ação Civil Pública – Lei nº 7.347/85 – foi fruto de intensos estudos e debates envolvendo profissionais do direito que, a partir de meados da década de 1970 e sob influência da doutrina italiana e das *class actions*, notaram a necessidade de desenvolver ferramentas processuais mais adequadas para a solução dos conflitos de interesses transindividuais.

A expressão ação civil pública, originariamente, não era empregada no sentido de instrumento processual destinado à defesa de direitos coletivos em geral, da forma que se

utiliza nos dias atuais. Com efeito, antes da entrada em vigor da LACP, ações civis públicas eram ações de natureza não penal, ajuizadas pelo Ministério Público, entretanto não se referiam a tutela dos interesses da coletividade.

Assim, em razão do crescimento das relações interpessoais e intersubjetivas na sociedade, na qual lesões sofridas ultrapassavam a esfera individual do indivíduo, é que surgiu a ação civil pública como uma forma de impedir ou reprimir danos ou atos lesivos transindividuais, buscando a tutela jurisdicional e a reparação do dano sofrido.

Neste ponto, mostra-se necessário conceituarmos essa ferramenta tão importante no ordenamento jurídico. Para tanto trazemos a conceituação dada por Hely Lopes Meirelles:

A ação civil pública, disciplinada pela Lei n. 7.347, de 24 de 24.7.85, é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e por infrações da ordem econômica (art. 1º), protegendo, assim, os interesses difusos da sociedade. Não se presta a amparar direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva do réu.

Seguindo nesta linha, cabe transcrever as considerações feitas por Hugo Nigro Mazzilli sobre este instituto:

A expressão ação civil pública, preconizada por Calamandrei, busca guardar um paralelo com correspondente expressão ação penal pública. Inicialmente, com ação civil pública se quis dizer a ação de objeto não penal, proposta pelo Ministério Público. Na verdade, porém, tal expressão, se bem que já incorporada na legislação, doutrina e jurisprudência, não deixa de padecer de improbidade. De um lado, toda ação é pública, enquanto direito público subjetivo dirigido contra o Estado; de outro, como não tem o Ministério Público exclusividade na propositura da dita ação civil pública, podemos hoje considerar, de lege lata, que esta última compreende não só a ação de objeto não penal proposta por aquela Instituição, como a mesma ação, com mesmo objeto, proposta por qualquer dos demais colegitimados ativos da Lei 7.347/85, desde que destinada à defesa de interesses difusos e coletivos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a ação civil pública passou a significar não só a ação ajuizada pelo Ministério Público, estendendo a legitimidade para propositura da referida ação a outros legitimados ativos. Desta forma, o conceito de ação civil pública alcança hoje mais que as ações de iniciativa ministerial em razão de não ter como único legitimado o *Parquet*.

De outro lado, por força da legitimidade ativa, o Ministério Público tem o dever de propor a ação civil pública em todos os casos que esta se mostre possível e plausível. Assim, essa medida torna-se um direito indisponível do *Parquet*, como ferramenta utilizada na defesa dos interesses ao qual está legitimado a defender.

Desta forma, a ação civil pública pode ser utilizada na defesa do patrimônio social, sendo este o conjunto de bens jurídicos assim denominados em face dos valores adotados pelo texto constitucional, ou seja, quando se tratar de um direito individual de tal ordem, de tal relevância ao ponto de integrar o patrimônio social como é o caso da saúde, da proteção ao idoso bem como à criança e ao adolescente, pode o Ministério Público utilizar-se deste instrumento a fim de efetivar a proteção destes interesses.

4.4.1 Objeto

A Lei 7.347/85, a qual disciplina a ação civil pública estabelece em seu artigo primeiro o objeto abrangido por este instrumento:

Art. 1º 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 - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.
- V - por infração da ordem econômica;
- VI - à ordem urbanística.
- VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos
- VIII - ao patrimônio público e social

Verifica-se que foi criado um microsistema voltado à proteção dos interesses transindividuais, no qual se legitimou o Ministério Público. Entretanto, este trabalho versa sobre os interesses sociais e individuais indisponíveis, assim, trataremos da possibilidade de utilização da ação civil pública para defesa destes interesses em razão de ausência de disposição legal autorizadora, fazendo-se necessário abordar o entendimento das Cortes Superiores sobre o assunto.

O direito à saúde, insculpido na Constituição Federal figura-se como direito indisponível do indivíduo, em função do bem comum maior a proteger, sendo derivado da própria força impositiva dos preceitos de ordem pública que regulam a matéria. Destarte, sob este enfoque, a Carta Magna outorgou ao *Parquet* a incumbência de promover a defesa destes interesses, podendo, para tanto, exercer outras atribuições previstas em lei, desde que compatível com sua finalidade institucional.

Vislumbra-se que, o direito à saúde como elemento essencial à dignidade da pessoa humana, insere-se no rol daqueles direitos cuja tutela pelo Ministério Público interessa à sociedade, ainda que em favor de pessoa determinada, viabilizando a utilização de todos os

instrumentos postos à disposição desta instituição, visando à proteção dos cidadãos e velando pelo cumprimento adequado da Lei.

Neste sentido, cabe trazer o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM FAVOR DE PESSOA FÍSICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. GARANTIA CONSTITUCIONAL À SAÚDE. DIREITO INDIVIDUAL INDISPONÍVEL. 1. Hipótese em que o Estado de São Paulo impugna a legitimidade do Ministério Público para propor Ação Civil Pública em favor de indivíduo determinado, postulando a disponibilização de tratamento médico. 2. O direito à saúde, insculpido na Constituição Federal, é indisponível, em função do bem comum maior a proteger, derivado da própria força impositiva dos preceitos de ordem pública que regulam a matéria. Não se trata de legitimidade do Ministério Público em razão da hipossuficiência econômica - matéria própria da Defensoria Pública -, mas da natureza jurídica do direito-base (saúde), não disponível. 3. **Ainda que o Parquet tutele o interesse de uma única pessoa, o direito à saúde não atinge apenas o requerente, mas todos os que se encontram em situação equivalente. Cuida-se, portanto, de interesse público primário, de que não se pode dispor.** 4. Agravo Regimental não provido. (AgRg no REsp 872733/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/08/2010, DJE 27/04/2011)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. DIREITO INDIVIDUAL INDISPONÍVEL. LEGITIMIDADE ATIVADO MINISTÉRIO PÚBLICO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. CONFIGURAÇÃO. 1. Não procede a alegação de ausência de prequestionamento do art. 25, a, da Lei n. 8.625/92, pois, apesar de não haver transcrição do artigo, a matéria foi expressamente analisada, tanto no acórdão do agravo de instrumento quanto nos embargos de declaração. 2. A jurisprudência pacífica da Primeira Seção desta Corte possui entendimento no sentido de que o Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública com o objetivo de tutelar direitos individuais indisponíveis. Precedentes. 3. O direito à vida e à saúde são direitos individuais indisponíveis, motivo pelo qual o Ministério Público é parte legítima para ajuizar ação civil pública visando o fornecimento de medicamentos. 4. O reconhecimento da repercussão geral pela Suprema Corte não enseja o sobrestamento do julgamento dos recursos especiais que tramitam no Superior Tribunal de Justiça. Precedentes. Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1356286/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/02/2013, DJE 19/02/2013.

Por tanto, verifica-se que a Jurisprudência firmou entendimento no sentido de que o Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública com o objetivo de tutelar direitos individuais indisponíveis, mesmo diante da ausência de disposição expressa da lei.

4.5 OUTRAS FORMAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

4.5.1 Substituição Processual

O art. 6º do CPC⁸ estabelece a regra da legitimidade ordinária para propositura da ação. Assim, quando o indivíduo sente-se ameaçado ou tem algum direito lesionado, surge para este um direito público subjetivo de acionar a jurisdição – direito de ação – a fim de solucionar o litígio, gerando o direito a um pronunciamento estatal que solucione a lide, fazendo desaparecer a incerteza ou a insegurança causada pelo conflito de interesses.

De outro lado temos a legitimação extraordinária, ou anômala, que ocorre quando a lei autoriza que terceiro ingresse no processo conduzindo-o validamente, mesmo não sendo o titular do direito defendido em Juízo. Aqui surge outra forma de atuação do Ministério Público, litigando como substituto processual em demandas de natureza civil e tutelando interesses individuais.

Tal fato ocorre em razão das premissas constitucionais do Ministério Público pois, a partir do momento em que a Carta Política confere ao *Parquet* legitimidade para defender direitos individuais indisponíveis a consequência disto é que a instituição poderá ajuizar uma ação para garantir a efetivação de um direito indisponível, hipótese de substituição processual extraordinária decorrente de norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

Algumas leis, de maneira didática, trazem de forma expressa que o Ministério Público atuará como substituto processual na defesa de direitos indisponíveis – tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) bem como o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03). Essa legitimidade mostra-se necessária face a relevância dos interesses protegidos.

4.5.2 Intervenção como *custos legis*

O Ministério Público teve sua origem na França, surgiu com a instituição da Justiça Pública e no processo civil é o órgão incumbido de tutelar o interesse público, que compreende os interesses sociais e individuais indisponíveis, além da ordem jurídica, na relação processual e nos procedimentos de jurisdição voluntária.

Feitas as considerações iniciais pertinentes, convém trazer o disposto no art. 82 do Código de Processo Civil.

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir:

I – nas causas em que há interesses de incapaz;

II – nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposição de última vontade;

⁸ Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.

III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e das demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

A atuação como fiscal da lei é definitiva a partir da identificação da existência de interesse público envolvendo o litígio, revelando a indisponibilidade do objeto da controvérsia. Desta forma, ao officiar como *custos legis*, o membro do Ministério Público age com absoluta independência e imparcialidade, argumentando, sempre, pela correta aplicação da norma legal incidente na espécie.

Em todos os casos acima mencionados, a finalidade da atuação ministerial consistirá no zelo do interesse cuja existência provocou sua atuação. Assim, o objetivo desta instituição consistirá em zelar pela indisponibilidade de um interesse ligado a uma pessoa – justificando-se pela proteção que a lei outorga ao incapaz – zelar pela indisponibilidade de um interesse ligado a uma relação jurídica e zelar pelo interesse de larga abrangência ou repercussão social.

Em todos os casos, trata-se de uma atuação protetiva em relação à defesa do interesse que o trouxe ao processo, podendo ser total ou apenas parcial a indisponibilidade do interesse cujo zelo justifique a intervenção ministerial. Desta maneira, havendo indisponibilidade de interesses no litígio haverá a intervenção obrigatória do Ministério Público.

Ressalte-se que intervindo como fiscal da lei o Ministério Público terá vistas dos autos depois das partes, podendo juntar documentos e certidões que entender importante ao deslinde do caso, produzindo provas e requerendo medidas necessárias ao descobrimento da verdade.

A intimação do membro do Parquet em ações que envolva qualquer dos interesses expostos no art. 82 do CPC é obrigatória, constituindo nulidade insanável a ausência de intimação do Ministério Público.

Neste sentido é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça. Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. INTERESSE PÚBLICO EVIDENCIADO PELA NATUREZA DA LIDE. ART. 82, III. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. NULIDADE DO PROCESSO. ART. 246, CPC. RECURSO CONHECIDO PARA DECLARAÇÃO DE OFÍCIO A NULIDADE DA SENTENÇA PROFERIDA. 1. A lei é bem clara quanto a obrigatoriedade da intimação do Ministério Público nos casos em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte, previsto no art. 82, III, do Código de Processo Civil, configurando-se nula a decisão quando se verifica a ausência de intimação, nos termos do art. 246 do Código de Processo Civil. 2. Não havendo intimação do Ministério Público para manifestar-se como fiscal da lei, e uma vez demonstrada a violação ao Código de Processo Civil e o prejuízo à parte, impõe-se a decretação de nulidade do processo. 3. Recurso conhecido para decretar

de ofício a nulidade da sentença proferida. (fls. 315, e-STJ). RECURSO ESPECIAL Nº 1.402.509 – AM Rel. Ministro Herman Benjamin (2013/0299326-7)

Por fim, ressalte-se que na ausência de determinação legal expressa, podem surgir duas formas distintas de intervenção ministerial, sendo que a primeira é espontânea, mediante requerimento voluntário do Ministério Público para ingresso no feito, por manifestação justificada e a segunda forma é a provocada, através de despacho judicial em que se reconheça a presença de interesse público, competindo exclusivamente ao membro do Parquet a análise quanto a pertinência de sua participação nos processos judiciais, por força de sua autonomia institucional.

5 CONCLUSÃO

Ante o vasto conteúdo exposto, com a mudança de paradigma constitucional, a função institucional mais relevante do Ministério Público passou a ser de órgão agente, promovendo as mudanças tão esperadas na ordem social contemporânea. Entretanto, inúmeras dificuldades, tanto no aspecto interno quanto no cenário externo, impedem a plena e decisiva atuação ministerial nesta seara.

O prestígio angariado pela instituição após a promulgação da Constituição Federal de 1988 tornou-a destinatária de inúmeras novas atribuições – tanto na tutela de interesses individuais quanto na coletiva – decorrência da edição de novas legislações.

Desta maneira, apesar do aumento das atribuições ministeriais, a instituição encontra-se numa fase de implementação e aperfeiçoamento do chamado Ministério Público resolutivo que atua na solução dos conflitos sociais, no âmbito da própria instituição, em parceria com a sociedade, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, já tão assoberbado.

Nesta fase, a instituição visa superar o perfil demandista, buscando formas alternativas de resolução de conflitos, racionalizando suas atribuições, a fim de conferir maior impacto social e efetividade em suas ações.

A ideia de uma instituição resolutiva surgiu em decorrência natural do amadurecimento democrático da sociedade, onde os cidadãos tornaram-se mais exigentes sobre os resultados e eficiência em relação às instituições e serviços públicos, além da crise enfrentada pelo Poder Judiciário em responder de forma satisfatória a vasta e complexa litigiosidade existente no cenário atual.

Neste ponto, importante ressaltar que embora o combate repressivo seja importante, na maioria das vezes, não se consegue retornar ao *status quo ante*, simplesmente punindo o agente e buscando medidas compensatórias ao dano causado. Ocorre que determinadas questões – e aqui podemos destacar a saúde, a educação, o meio ambiente – a preservação de danos aos seus princípios e bens jurídicos são ditames que regem todo o ordenamento jurídico em razão da dificuldade em reaver, com a eficiência necessária, o direito que fora lesado.

Aqui podemos verificar de forma clara a importância de se aperfeiçoar o Ministério Público resolutivo, voltado a uma atuação preventiva, inibindo o surgimento dos problemas sociais que posteriormente teria que reprimir. Essa forma de atuação, visa transformar a

realidade social, criando uma dinâmica de maior interação com a sociedade e, com isso, identifica e tenta resolver problemas, fomentando as soluções dos fenômenos que antecedem os conflitos jurisdicionais.

A atuação ministerial resolutiva deve ter como horizonte a solução direta de questões afetas aos interesses sociais, difusos e coletivos. Os procedimentos administrativos e inquéritos civis devem ser instrumentos aptos para este fim, devendo o Ministério Público esgotar todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas.

Desta forma, a implementação da atuação resolutiva do Ministério Público acaba fortalecendo também sua atuação processual e demandista, tornando-a mais seletiva, aproximando-se da nova feição ministerial implementada com a promulgação da Carta Política de 1988, bem como de sua vocação social de efetivação dos direitos e garantias constitucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Constitucional Descomplicado**. São Paulo: Método, 2013.

BRASIL. História do Ministério Público. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, 12 maio 2014. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/component/content/article/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil>,. Acesso em: 12 maio 2014.

MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo; ANDRADE, Adriano. **Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado**. São Paulo: Método, 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: JusPodivm, 2013.

ALMEIDA, Gregório Assagra. **Saúde, Coleção Ministério Público e Direitos Humanos**. Belo Horizonte MG: Del Rey, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública Comentários Por Artigo**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 3ª edição, 2001.

LYRA, Roberto. **Teoria e Prática da Promotoria Pública**. Porto Alegre: 2001.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de Oliveira. **Ministério Público e Políticas de Saúde**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Tutela de Interesses Difusos e Coletivos. Coleção Sinopses Jurídicas 17ª Ed.** São Paulo: Saraiva, 2014