



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS (DTCS)
CURSO DE DIREITO - CAMPUS III - JUAZEIRO**

HIAGO HENRICO GONÇALVES NOGARA

**O PROTAGONISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DE
DIREITOS COLETIVOS NA ERA DE CONSUMO, À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**JUAZEIRO/BA
2025**

HIAGO HENRICO GONÇALVES NOGARA

**O PROTAGONISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DE
DIREITOS COLETIVOS NA ERA DE CONSUMO, À LUZ DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de Direito, da
Universidade do Estado da Bahia, como
requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof.^a Ma. Juliana
Cavalcanti Santiago

**JUAZEIRO/BA
2025**



ATA DE DEFESA PÚBLICA DE MONOGRAFIA

Aos vinte e três dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e cinco no Campus III, do DTCS, da UNEB, Juazeiro - BA, reuniram-se sobre a Presidência do(a) Professor(a), orientador(a) Juliana Cavalcanti Santiago os professores, Luís Eduardo Gomes do Nascimento, Mary Monalisa Carvalho Costa e o(a) Bacharelado(a) **HIAGO HENRICO GONÇALVES NOGARA**, que procedeu, em sessão pública, a apresentação de monografia para conclusão de curso, cujo tema versou sobre. **O PROTAGONISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DE DIREITOS ADMINISTRATIVOS NA ERA DE CONSUMO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**, sendo a audiência iniciada às 17h (dezesete horas), durando a explanação 30 (trinta) minutos, seguindo-se de perguntas elaboradas pelos examinadores, que ao final atribuíram as seguintes notas, respectivamente: 8,5(oito inteiro e cinco décimos), 10,0(dez) e 7,5(sete inteiro e cinco décimos), sendo, assim, obtida a média final 8,6(oito inteiro e seis décimos) Nada mais havendo foi encerrada a presente Ata, que vai devidamente assinada.

Documento assinado digitalmente

gov.br

JULIANA CAVALCANTI SANTIAGO
Data: 26/07/2025 10:21:00-0300
verifique em <https://validar.id.gov.br>

Presidente/orientador

L. E. do Nascimento

Docente/arguidor

Impetato

Membro

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel do Ministério Público Brasileiro na proteção dos direitos coletivos, principalmente em searas consumerista e cível, destacando a atuação preventiva e proativa do MPF e MPEs pela luta de acesso à justiça, a relevância do presente Órgão na proposição e melhor efetividade das Ações Civis Públicas no presente Estado Democrático posto, assim como sua incessante busca por uma maior proteção à sociedade civil, em face de uma sociedade cada vez mais consumista e movida pelo individualismo e lucro. Ato contínuo, será abordado de maneira também regional, o trabalho extrajudicial desempenhado pelo Ministério Público da Bahia, a partir das determinações da recente Resolução nº 11/2022 do OECF. Ademais, este estudo abordará minuciosamente as atribuições conferidas ao Ministério Público e o protagonismo histórico do mesmo em uma abordagem constitucional com o fito de se melhor entender o papel deste como instituição extrapoder de controle e fiscalização, com foco em sua atuação proativa e multifuncional fortalecida e ampliada pela Constituição Federal de 1988, proporcionando ao mesmo uma maior participação e protagonismo na garantia, promoção e defesa dos direitos transindividuais.

Palavras-chave: Ministério Público; Constituição Federal de 1988; protagonismo; tutela de direitos coletivos; efetividade.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the role of the Brazilian Public Prosecutor's Office in protecting collective rights, especially in consumer and civil areas, highlighting the preventive and proactive actions of the MPF and MPEs in the fight for access to justice, the relevance of this Body in proposing and improving the effectiveness of Public Civil Actions in the current Democratic State, as well as its incessant search for greater protection of civil society, in the face of an increasingly consumerist society driven by individualism and profit. Next, the extrajudicial work performed by the Public Prosecutor's Office of Bahia will also be addressed on a regional basis, based on the determinations of the recent Resolution No. 11/2022 of the OECP. Furthermore, this study will address in detail the powers conferred upon the Public Prosecutor's Office and its historical protagonism in a constitutional approach with the aim of better understanding its role as an extra-power institution of control and supervision, focusing on its proactive and multifunctional performance strengthened and expanded by the Federal Constitution of 1988, providing it with greater participation and protagonism in the guarantee, promotion and defense of transindividual rights.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Federal Constitution of 1988; protagonism; protection of collective rights; effectiveness.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me guiado, guardado e conduzido até aqui.

Aos meus pais Simone e Odacir, que sempre buscaram me incentivar, conferindo suporte diário, amor e acolhimento mesmo em meio a tantas dificuldades superadas pelo caminho.

Aos meus avós Mércia (amor sem fim, minha 2ª mãe), Odacir (estrela que me guia), Otília (fonte de sabedoria), Alceu (resiliência e força diária). À minha falecida tia Christine Rose (espelho de proatividade minha, luz eterna) por ter me incentivado desde o início a ter prestado o vestibular da UNEB e me acompanhado na primeira vez que fiz minha Matrícula. Aos meus primos Guilherme (tranquilidade e leveza que despertam), Mateus (boa vivência), Leonardo (autoliderança suas). Ao meu tio Luis Sergio (inspiração em saúde, resistência e coragem). À minha madrasta Sammia (zelo e cuidado diários). Aos meus queridos irmãos Benicio (referência em academia), Felipe (seu jeito desenrolado e alegre) e Leonardo (criatividade e brilho). À minha tia Andrea (presença e abraço amigo). A toda a minha família, a gratidão e carinho!

Ao Estágio no Ministério Público da Bahia, meu agradecimento por todos os ensinamentos, especialmente à 14ª Promotoria de Justiça, conduzida por promotora Doutora Andrea Mendonça da Costa e assessora Jessica Valeria de Souza Pionório. Sem o suporte das mesmas, não teria chegado tão longe, nem tampouco desenvolvido o presente trabalho!

À professora e orientadora desta presente monografia, Juliana Cavalcanti Santiago, toda minha gratidão pelos ensinamentos e aprendizados compartilhados!

À música, dança, especialmente o forró e período junino, minha criatividade, leveza e alegria a mais para continuar.

Ao Nordeste, por ter me abraçado há 8 anos como morada. Todo o meu amor, carinho pelo Sertão Nordestino!

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPC	Acordo de Não Persecução Cível
CEACON	Centro de Apoio às Promotorias Especializadas
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
EC	Emenda Constitucional
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MP	Ministério Público
MPBA	Ministério Público da Bahia
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Território
MPE	Ministério Público Estadual
MPM	Ministério Público Militar
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
OECP	Órgão Especial do Colégio de Procuradores
PA	Procedimento Administrativo
PPIC	Procedimento Preparatório do Inquérito Civil
PRODECON	Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU PAPEL PREPONDERANTE NA PRESERVAÇÃO DA REGULARIDADE JURÍDICA.....	11
1.1. CONCEITO E ACEPTÕES HISTÓRICAS.....	11
1.2. A ATIVIDADE MINISTERIAL AO LONGO DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	14
1.3. PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS E CAMPOS DE ATUAÇÃO.....	16
1.4. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	18
1.5. ATUAÇÃO NA DEFESA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO.....	20
2. O PAPEL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO FERRAMENTA JURÍDICA DE PROTEÇÃO DE DIREITOS COLETIVOS.....	24
2.1. ANÁLISE DO CONCEITO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A DISTINÇÃO ENTRE OUTRAS AÇÕES.....	24
2.1.1. Conceituação de direitos sob a ótica de interesses metaindividuais.....	25
2.2. AS DIFERENTES FACETAS DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU PROTAGONISMO PERANTE AS DEMAIS INSTITUIÇÕES.....	26
2.2.1. A intervenção do MP como <i>Custos Legis</i> na ACP.....	28
2.2.2. O Ministério Público como parte autora.....	29
2.2.3. O Ministério Público em caso de abandono ou desistência.....	30
2.3. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NO CENÁRIO DAS PROMOTORIAS ESPECIALIZADAS.....	32
2.4. DAS NECESSIDADES DE DEMONSTRAÇÃO DE MOTIVOS PARA A FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO ATIVO ENTRE O MPF E O MPE.....	33
3. A INTERVENÇÃO PREVENTIVA E EXTRAJUDICIAL DO MPBA NAS RELAÇÕES DE CONSUMO SOB UMA ABORDAGEM MULTIFATORIAL.....	36
3.1. PROCEDIMENTOS ADOTADOS EXTRAJUDICIALMENTE PELO MPBA PARA TUTELA COLETIVA NAS RELAÇÕES DE CONSUMO.....	36
3.1.1. Notícia de Fato.....	38
3.1.2. Procedimento Administrativo.....	39
3.1.3. Procedimento Preparatório de Inquérito Civil (PPIC).....	40
3.1.4. Inquérito Civil.....	41

3.1.5. Recomendação Administrativa.....	42
3.1.6. Acordo de Não Persecução Civil.....	44
3.1.7. Compromisso de Ajustamento de Conduta.....	45
3.1.8. Audiência Pública.....	46
3.2. O PAPEL DAS CORREGEDORIAS PARA UMA MELHOR EFETIVIDADE DO MP.....	47
3.2.1. A EC 45/04, o surgimento do CNMP e o primo pela máxima efetividade.....	48
3.2.2. A atuação dos Órgãos de Revisão do Ministério Público como instrumento para fortalecer a efetividade na proteção dos direitos do consumidor.....	49
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS.....	53

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 marcou um novo paradigma no cenário jurídico e institucional brasileiro, ao estabelecer as bases de um Estado Democrático de Direito comprometido com a promoção da justiça social, a dignidade da pessoa humana e a efetivação dos direitos fundamentais. Nesse contexto, o Ministério Público ganhou protagonismo inédito, sendo alçado à condição de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, com a missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Tal elevação funcional posicionou e corroborou com o Ministério Público detendo o status de um dos principais agentes de controle, fiscalização e promoção da cidadania, em especial na tutela dos chamados direitos coletivos.

Os direitos coletivos que incluem os direitos difusos, coletivos stricto sensu e os individuais homogêneos, assumem relevância ainda maior diante da complexidade das relações sociais contemporâneas, caracterizadas pela multiplicidade de sujeitos envolvidos, pela interdependência de interesses e pela fragilidade de parcelas expressivas da população no enfrentamento das práticas abusivas ou lesivas, sobretudo no campo das relações de consumo. Nesse cenário, o Ministério Público tem exercido um papel fundamental como defensor da coletividade, seja por meio de sua atuação judicial — principalmente pela propositura de Ações Civis Públicas —, seja também de forma extrajudicial, mediante recomendações, termos de ajustamento de conduta (TACs), investigações e ações preventivas.

A sociedade contemporânea é profundamente marcada pelo consumismo, pelo individualismo e pela lógica de mercado, em que muitas vezes os interesses econômicos sobrepõem-se aos direitos básicos do consumidor. Diante dessa realidade, é imperioso que instituições comprometidas com a promoção da justiça assumam funções estratégicas de intervenção e proteção. É nesse sentido que o presente trabalho está motivado, com o escopo de entender a importância do Ministério Público — tanto na esfera federal (MPF) quanto estadual (MPEs) — como um importante ator social, voltado à promoção do acesso à justiça, à garantia de direitos e à contenção de práticas lesivas aos consumidores. A atuação preventiva e proativa desses órgãos tem contribuído para o fortalecimento das relações de consumo, possibilitando maior equilíbrio entre fornecedores e consumidores.

Isso posto, a presente monografia procura responder à seguinte questão-problema: A dimensão de importância que o Ministério Público brasileiro possui, seja em esfera nacional/regional, para a promoção de ações civis públicas e o seu legado de protagonismo na defesa efetiva e proativa em âmbito extrajudicial dos direitos coletivos, especialmente na esfera consumerista, diante dos desafios impostos por uma sociedade cada vez mais voltada ao consumo, ao lucro e ao individualismo?

Para atestar a tese, constituiu como objetivo geral desta pesquisa analisar o protagonismo do Ministério Público na tutela dos direitos coletivos à luz da Constituição Federal de 1988, com ênfase na efetividade de sua atuação institucional no contexto do Estado Democrático de Direito.

A partir disso, a pesquisa desenvolveu-se a partir dos seguintes objetivos específicos: investigar as atribuições constitucionais e legais do Ministério Público na defesa dos direitos coletivos e transindividuais; avaliar a atuação preventiva e proativa do Ministério Público Federal (MPF) e dos Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) na promoção do acesso à justiça; examinar a atuação extrajudicial do Ministério Público da Bahia a partir das diretrizes da Resolução nº 11/2022 do OECF; refletir sobre o protagonismo histórico do Ministério Público como instituição extrapoder de controle e fiscalização no contexto do Estado Democrático de Direito- a partir da leitura e análise de leis codificadas, doutrinas, jurisprudências, Resoluções normativas e revistas científicas.

Ademais, este trabalho no que diz respeito à metodologia utilizada, ancorou-se na pesquisa qualitativa-bibliográfica, uma vez que foram analisados artigos, leis, Resoluções, Códigos, doutrinas, jurisprudências, revistas científicas para responder o problema.

Portanto, a respectiva monografia pretende tem como propósito central demonstrar como o Ministério Público, seja na esfera federal (MPF) ou estadual (MPEs), atua como um dos principais agentes de controle, fiscalização e promoção da cidadania, exercendo funções judiciais e extrajudiciais voltadas à proteção dos interesses coletivos e à promoção do acesso à justiça.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU PAPEL PREPONDERANTE NA PRESERVAÇÃO DA REGULARIDADE JURÍDICA

1.1. CONCEITO E ACEPTÕES HISTÓRICAS

O Estado Democrático de Direito Brasileiro em sua complexidade e vastidão territorial, cultural e social, necessita para o seu próprio funcionamento e melhor efetividade de órgãos de defesa e de controle das atividades regulares, em prol de garantir a melhor transparência e legalidade de cada ato tomado dentro do maquinário público.

Entre os órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização dos ditames legais, o Ministério Público destaca-se por sua atuação ampla e proativa em uma seara de esferas e contextos. Este capítulo tem como fito proporcionar uma compreensão mais aprofundada desse relevante órgão, abordando sua origem, evolução no contexto constitucional brasileiro, bem como seus princípios, estrutura institucional e seu papel na proteção dos direitos nas relações de consumo.

O Ministério Público é definido no art. 127 da Constituição Federal como "uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional, à qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (Brasil, 1988).

Para compreender a relevância e o papel atual do MP, é necessário analisar sua evolução histórica e sua funcionalidade desde suas origens mais remotas até sua consolidação como instituição autônoma e protagonista na promoção da justiça e da cidadania.

Conforme salienta Lacerda (2006), alguns estudiosos atribuem a origem do Ministério Público ao Egito Antigo, cerca de quatro mil anos atrás, por meio da figura do *magiaí*, um funcionário real encarregado de punir rebeldes, conter atos de violência e proteger os cidadãos pacíficos. Outros identificam traços embrionários da instituição nos Éforos de Esparta, que, apesar de exercerem funções judiciais, tinham como principal atribuição equilibrar o poder entre o rei e o senado, desempenhando o *ius accusationis*, uma forma primitiva de atuação como acusador público.

Já Macêdo e Ogrizio (2015, *apud* Costa; Benatto, 2024), proclamam que o Ministério Público no Brasil possui uma origem bastante remota, a qual remete a um período em que sequer existia tal denominação. Os supramencionados autores,

através de estudos acerca da legislação portuguesa de 1289, durante o reinado de D. Afonso III, identificaram a figura do Procurador da Coroa, o qual tinha como atribuição maior atuar, junto aos tribunais civis, na defesa dos interesses do Reino.

Outrossim, Oliveira e Fieste (2014), em seus estudos, relatam que, no início do período pré-colonial, o direito de Portugal possuía forte influência em solo brasileiro, não existindo ainda, àquela época, um Ministério Público semelhante ao percebido em tempos contemporâneos.

Ato contínuo, os referidos autores mencionam que o processo de formação e consolidação do Ministério Público, para os moldes de uma instituição independente, ocorreu de maneira bem lenta e gradual. No ano de 1609, no período colonial, criou-se um primeiro Tribunal, situado na Bahia, em que a figura do Promotor de Justiça apareceu pela primeira vez, juntamente ao de Procurador da Coroa, Fazenda e Fisco. Ulteriormente, em 1751, foi criado no Rio de Janeiro, o Tribunal de Relação, com uma estrutura organizacional semelhante à verificada na Bahia (Oliveira e Fieste, 2014).

Com a transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro, no ano de 1763, ocorreu a transformação do Tribunal de Exceção em Casa de Suplicação. Perpassando os tempos, em 1908, a referida Casa passou a julgar decisões relativas ao Tribunal de Relação da Bahia, ocorrendo a unificação dos cargos de Promotor de Justiça e de procurador da Coroa e Fazenda, os quais passaram a ser ocupados por dois titulares (*op. cit.*).

Segundo Lacerda (2006), a atuação do Ministério Público começou a se desvincular dos dogmas da Coroa e do Estado apenas com o advento do Estado Moderno, período este caracterizado pela consolidação do pensamento que propunha a separação dos poderes entre os órgãos do Estado.

A partir da formação dos Estados Modernos, o Ministério Público firmou-se como uma resposta à excessiva centralização do poder nas mãos do monarca. Ato contínuo, em tal cenário histórico, diversas mudanças foram observadas, podendo-se destacar as seguintes transformações: o fim da vingança privada, o fortalecimento da proteção aos interesses coletivos, a distinção entre as funções de

julgar e acusar, além da responsabilização da ação penal a um órgão público e imparcial (*op. cit.*).

Ademais, Lacerda (2006) aponta para as raízes do Ministério Público como sendo bastante influenciadas e associadas ao Direito lusitano. Segundo seus levantamentos, sob o parâmetro das Ordenações Manuelinas e Filipinas, o promotor de justiça desempenhava funções como a de fiscal da lei e da justiça, além de exercer o direito de promover acusações criminais, juntamente às casas de suplicação.

Foi apenas com o Código de Processo Criminal de 1832 que o Ministério Público foi efetivamente instituído no Brasil, recebendo o título de "promotor da ação penal" (Gonçalves, 2013). Mais tarde, o Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842, regulamentou a estrutura da instituição, estabelecendo que os promotores seriam designados pelo Imperador no Município da Corte e pelos Presidentes das Províncias, com nomeações de duração indefinida, permanecendo nos cargos enquanto fosse considerado conveniente para o serviço público (Brasil, 1842).

De mesmo modo, Oliveira e Fieste (2014) apontam que ainda no tempo do Império, em 1824, a Constituição não mencionava acerca do Ministério Público, mas estabelecia que, nas ações de crimes não pertencentes à Câmara dos Deputados, a acusação ficaria incumbida ao procurador da Coroa e Soberania Nacional. Apenas 8 anos mais tarde, em 1832, os sistemas das ações do Ministério Público finalmente tiveram seu início com o Colégio de Processo Penal do Império, por meio do qual o Promotor de Justiça fora instituído defensor da sociedade (*op. cit.*).

Ante as transformações enunciadas, ocorridas em 1832, o contexto histórico apontado pela doutrina é de que o Ministério Público tenha surgido, com seus traços e feições revelados pelos Sistemas de Ações, apenas ao tempo do Código Criminal de 1832. Conforme Goulart, essa legislação foi responsável por sistematizar o Ministério Público, consolidando-o como órgão acusador na esfera criminal (1998, *apud* Costa; Benatto, 2024).

Ao lume de todo o exposto, nota-se que o Ministério Público possuiu ao longo da Colonização Brasileira, um forte entranhamento e vinculação com a Coroa Portuguesa, tendo pouca autonomia e independência funcional até os primeiros anos do século XIX. Com a formação dos Estados Modernos e criação do Código Criminal de 1832, o MP passa a ganhar capilaridade, descentralizando-se dos ditames

monárquicos e atuando, pois, com mais poderes e traços acusatórios como conhecidos em tempos mais contemporâneos.

1.2. A ATIVIDADE MINISTERIAL AO LONGO DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Diante da nação brasileira deter uma trajetória rica e complexa, marcada por profundas transformações sociais, políticas e jurídicas desde os tempos em que era uma colônia portuguesa até o atual Estado Democrático de Direito, a atividade desempenhada pelo Ministério Público também foi mudando e transformando-se, ganhando de pouco em pouco a sua máxima importância. Ante a tais ponderações, o entendimento de cada época, da mais longínqua a mais próxima, será basilar para uma melhor compreensão e entendimento da atuação ministerial em tempos mais atuais.

Lacerda (2006) ponderou que a Constituição de 1891, em seu art. 58, §2º, mencionava o Procurador-Geral da República, que deveria ser escolhido entre os membros do Supremo Tribunal Federal, determinando que: “O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei”. Busato (2025), em mesmo sentido, aduz que a Constituição de 1891 não há referência expressa ao Ministério Público, apenas a menção da figura do Procurador Geral da República dentro da parte destinada ao Poder Judiciário.

Já a Constituição de 1934, representou um marco importante na organização institucional do Ministério Público no Brasil, ao estabelecer sua presença não apenas na União, mas também no Distrito Federal, nos Territórios e nos Estados (Busato, 2025).

Além disso, Lacerda (2006), pontua que o chefe do Ministério Público Federal passou a ser nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, não precisando mais pertencer ao Poder Judiciário, embora com remuneração equivalente. Desta feita, foram garantidos aos membros do Ministério Público estabilidade, restrições específicas e a exigência de concurso público para ingresso na carreira (*op. cit.*).

Todavia, a Carta de 1937, articulada no Estado Novo, período ditatorial e de restrição de liberdades e de direitos, acabou por reduzir a abrangência constitucional

do Ministério Público. Paulino (2018), salienta que a referida constituição representou um forte retrocesso, já que tal, de inspiração autoritária concentrou os poderes nas mãos do Executivo, restringindo, pois, garantias fundamentais, além de suprimir a independência de diversos órgãos, incluindo o *Parquet*. Isso posto, o Ministério Público foi tratado de forma extremamente limitada, sendo mencionado apenas em um artigo inserido na seção referente ao Poder Judiciário, voltando-se a uma falta de autonomia presente em tempos mais remotos.

Em contrapartida, a Constituição de 1946 trouxe ao Ministério Público uma volta de protagonismo e de atuação, devolvendo uma dignidade à instituição, conforme menciona Cléve (1993). Ademais, tal Magna Carta recolocou o Ministério Público para um título autônomo (Lacerda, 2006), embora, vinculado ao Poder Executivo, na medida em que detinha a função de representar a União em juízo (Cléve, 1993).

Avançando no tempo, Lacerda (2006), revela que a Constituição de 1967 recolocou o Ministério Público no âmbito do Poder Judiciário, no entanto, pouco trouxe mudanças em relação às regulamentações anteriores.

Já a Constituição de 1988 trouxe uma melhor efetividade, vivacidade e proatividade à atuação do Ministério Público, já que ampliou suas funções institucionais, atribuindo-lhe a defesa dos direitos, garantias e prerrogativas da sociedade. Além disso, com base na nova Carta Magna, foi promulgada a Lei nº 8.625/1993, que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, o qual fixou normas gerais para organização nos estados (*op. cit.*).

Na mesma linha, Cléve (1993) assevera que a Constituição de 1988 foi o que mais permitiu avanços ao processo de institucionalização do Ministério Público, ao tratar o *Parquet* em Capítulo próprio, desvinculado dos ramos Executivo, Legislativo e Judiciário. Ante a tais enquadramentos, o MP pode atuar de maneira mais proativa e efetiva.

Outrossim, Lacerda (2006) pontua que a Constituição de 1988 consolidou um novo perfil para o Ministério Público, assegurando-lhe amplas garantias para atuar como agente essencial na tutela dos interesses sociais e coletivos. Isso posto, o Ministério Público remodelou-se ainda mais em seu papel de força propulsora do Judiciário, tendo como principal objetivo a defesa dos interesses da sociedade e a implementação do ordenamento jurídico.

Diante do exposto, percebe-se que o grande marco de atuação do Ministério

Público se deu com a promulgação da Constituição de 1988, já que a mesma trouxe um novo patamar jurídico, funcional e institucional ao referido Órgão, reconhecido de vez como instituição essencial ao exercício da jurisdição estatal, com a responsabilidade de zelar pela ordem jurídica, pelo regime democrático e pelos direitos sociais e individuais indisponíveis, previstos no art. 127, caput da CF/1988 (Brasil, 1988).

Assim, o Ministério Público passou a exercer um papel mais ativo na promoção da justiça, da cidadania e dos direitos fundamentais, assumindo a condição de verdadeiro fiscal da ordem jurídica e defensor da sociedade. Ato contínuo, a partir da Constituição de 1988, rompeu-se de maneira definitiva com a antiga vinculação ao Poder Executivo ou ao Judiciário, consolidando o Ministério Público como instituição autônoma e independente, dotada de garantias funcionais e estruturais que lhe permitem atuar com liberdade e imparcialidade na defesa do interesse público e na proteção dos direitos indisponíveis. Desta feita, tal transformação elevou o Ministério Público à condição de protagonista na consolidação do Estado Democrático de Direito.

1.3. PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS E CAMPOS DE ATUAÇÃO

O Ministério Público, enquanto instituição essencial à Justiça, exerce um papel multifacetado no ordenamento jurídico brasileiro, sendo um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito. Ato contínuo, seu funcionamento e sua atuação estão orientados por princípios institucionais próprios, previstos na Constituição Federal de 1988, que garantem sua autonomia e legitimidade.

Mazzilli (2007) corrobora que a Constituição de 1988 representou um grande marco histórico para o Ministério Público no Brasil, ao conferir à Instituição uma importância jamais atribuída por qualquer outra constituição anterior, nem mesmo em comparação com outros ordenamentos jurídicos. Já que nesta, estabeleceu-se, de maneira harmônica e sistemática, a estrutura do Ministério Público nacional, bem como suas principais atribuições, assegurando-lhe garantias próprias de um verdadeiro Poder de Estado.

Posto isso, o autor em tela assevera que a partir desse momento, a independência e as autonomias da instituição deixaram de ser vistas como meros privilégios corporativos, passando a ser reconhecidas como condições indispensáveis

para o pleno e livre exercício de suas funções dentro do Estado Democrático de Direito.

A partir de tal entendimento contextual e histórico, Mazzilli (2013) aduz que graças à própria atuação do Ministério Público, a Constituição consagrou a ele os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional, estabelecendo, portanto, um modelo que se contrapõe diretamente à lógica da hierarquia. Além disso, em seu regramento interno institucional, tais princípios foram expressamente positivados, no art. 1º, § único, na Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados), bem como no art. 4º da Lei Complementar nº 75, disposição reguladora Ministério Público da União (Brasil, 1993).

Segundo o Glossário do Conselho Nacional do Ministério Público (CONAMP), o princípio da unidade representa um dos pilares institucionais do Ministério Público, conforme disposto no artigo 127, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Esse princípio revela que os membros do Ministério Público formam um único órgão, estando todos sob a direção de um chefe. No entanto, essa unidade se limita ao âmbito de cada Ministério Público, ou seja, ela não se estende entre o Ministério Público Federal (MPF) e os Ministérios Públicos Estaduais, nem entre os próprios Ministérios Públicos dos diferentes estados (CONAMP).

Ademais, o próprio Conselho em seu Glossário explica o princípio da indivisibilidade, caracterizado como a não vinculação pessoal de seus membros aos processos que atuam, permitindo que estes sejam substituídos entre si. Contudo, essa substituição ocorreria exclusivamente entre integrantes de um mesmo ramo do Ministério Público (*op. cit.*).

Já acerca do princípio da independência funcional, o CONAMP conceituou como cada ente do Órgão deter inteira autonomia, no exercício de suas funções, não ficando, pois, sujeito a ordens de quem quer que seja, nem a superiores hierárquicos (CONAMP).

Por fim, com o objetivo de resguardar a imparcialidade e a independência na atuação do Ministério Público, o plenário do Supremo Tribunal Federal (ADI 2854/2020), reconheceu o princípio do promotor natural. Esse princípio assegura que haja um órgão do Ministério Público previamente definido em lei para atuar nos casos que lhe competem, impedindo, assim, designações casuísticas feitas pela chefia da instituição, o que poderiam gerar a figura do promotor de exceção, o que é

absolutamente incompatível com os preceitos da Constituição Federal. Dessa forma, apenas o promotor natural, previamente designado segundo critérios legais, deve atuar no processo, intervindo de acordo com sua convicção, sempre em defesa do interesse público (STF).

Relativo aos campos de atuação do Ministério Público, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 129, estabeleceu um amplo conjunto de atribuições para a instituição, tais como: a fiscalização do respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais, além da promoção do inquérito civil e da ação civil pública para proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos, tais como a defesa do consumidor em inúmeras situações de ilegalidades e vulnerabilidades.

1.4. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Para assegurar uma melhor autonomia e eficácia em todos os níveis da Federação, o Ministério Público é dividido em Ministério Público Federal (MPF) e Ministérios Públicos Estaduais (MPE). Ademais, tal divisão decorre diretamente do modelo federativo adotado pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Segundo o MPDFT, o Ministério Público Estadual está presente em cada unidade federativa (26 estados), sendo responsável pela defesa dos interesses da sociedade em situações que envolvam órgãos, bens, serviços e recursos de natureza estadual. Ademais, a condução administrativa de cada Ministério Público Estadual é de competência do procurador-geral de Justiça do respectivo estado.

Já o Ministério Público da União (MPU) é composto por quatro ramos, cada um com área de atuação, organização e administração próprias: o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público Militar (MPM) (*op. cit.*).

Ademais, Gonçalves (2018) salienta que Procuradores da República atuam junto à Justiça Federal e pertencem ao Ministério Público da União, enquanto

Promotores e Procuradores de Justiça trabalham junto à Justiça Estadual e são funcionários do Ministério Público Estadual.

Relativo a divisão entre os MPUs, busca-se ao máximo o primo pela especialização de cada um dos segmentos, com o fito de efetividade, ante a ampla gama de direitos e interesses a serem defendidos, conforme melhor será apercebido do entendimento do atuar de cada ramo.

Adentrando-se aos ramos do MPU, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) exerce as mesmas funções atribuídas aos Ministérios Públicos estaduais, porém integra a estrutura do Ministério Público da União (MPU). Relativo à sua atuação, o mesmo volta-se para a defesa dos direitos da sociedade no Distrito Federal e nos Territórios, caso venham a ser criados, abrangendo áreas como saúde, educação, defesa do consumidor, combate à corrupção, segurança pública, meio ambiente e direitos humanos. Além disso, a chefia do MPDFT é exercida pelo procurador-geral de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (*op. cit.*). Isso posto, percebe-se que o MPDFT veste-se de importantes atribuições, atuando em diferentes nichos. Assim, essencial para assegurar o cumprimento da legislação, proteger a sociedade e exercer o controle sobre o poder público no Distrito Federal, sua atuação eficaz contribui para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e garante à população da capital o acesso à justiça e ao pleno exercício da cidadania.

Já o Ministério Público Federal (MPF) atua em casos relacionados a crimes federais e em demais questões que envolvem interesses da União. Concernente à chefia, tal é exercida pelo procurador-geral da República, que, além de liderar o MPF, também exerce a função de chefe do Ministério Público da União (MPU) (*op. cit.*).

Ante aos dizeres, o MPF constitui um alicerce fundamental da democracia e da legalidade no Brasil, atuando na fiscalização do poder federal, na promoção da justiça, na defesa de direitos coletivos e individuais, e no enfrentamento de violações à Constituição. Dessa forma, sua atuação contribui para a qualificação do sistema de justiça e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

O Ministério Público do Trabalho (MPT) é responsável por fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista sempre que houver interesse público na regularização das relações entre empregados e empregadores. Suas principais áreas de atuação incluem o combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, a proteção do meio ambiente do trabalho, a garantia da liberdade sindical e a apuração de fraudes

trabalhistas. Além do mais, a chefia do MPT é exercida pelo procurador-geral do Trabalho (MPDFT).

Isso posto, o MPT desempenha um papel crucial na promoção da justiça social no ambiente laboral, atuando na defesa dos mais vulneráveis, na prevenção de abusos praticados por empregadores e na garantia do cumprimento dos direitos previstos na Constituição e na CLT, estendendo-se também à construção de uma cultura baseada no respeito à dignidade humana, na valorização da cidadania e na busca por igualdade nas relações de trabalho.

Já o Ministério Público Militar (MPM) atua no contexto de crimes militares praticados por membros das Forças Armadas. Sua chefia é exercida pelo procurador-geral de Justiça Militar. Importante destacar também que, quando o crime militar é cometido por integrantes da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros, a competência para atuar é do Ministério Público estadual. Ademais, importante frisar que no caso específico do Distrito Federal, essa atribuição cabe ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

Ao lume do exposto, o MPM exerce uma função indispensável ao assegurar o equilíbrio entre autoridade e legalidade dentro das Forças Armadas, atuando no combate a crimes militares, na manutenção da disciplina e na proteção dos direitos fundamentais no contexto militar.

1.5. ATUAÇÃO NA DEFESA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO

Para uma melhor compreensão da atuação do Ministério Público na esfera das relações de consumo, faz-se necessário, inicialmente, compreender a origem do Direito do Consumidor e a evolução da necessidade de sua institucionalização como instrumento de defesa e proteção ao longo do tempo.

Posto isso, segundo Souto e Monte (2020), o Direito do Consumidor é um ramo relativamente recente na Doutrina e na Legislação, tendo se consolidado principalmente a partir da metade do século XX. Contudo, traços dessa subdivisão do Direito podem ser encontrados, de forma dispersa, em diversas normas, jurisprudências e costumes, provenientes de diferentes países. Em tempos anteriores, contudo, esse campo não era reconhecido como uma categoria jurídica distinta, nem possuía a denominação que tem atualmente.

As autoras asseveram que a Revolução Industrial teve um papel fundamental no desenvolvimento do Direito do Consumidor, pois impulsionou o crescimento da produção em massa. Ante a esse movimento, a produção deixou de ter um caráter pessoal, passando a uma lógica mais ampla e global, com crescimento exponencial das relações comerciais, as quais incorporaram novos intermediários entre o processo de produção e o consumo (*op. cit.*).

Ademais, o Direito do Consumidor emergiu como resultado da evolução social, respondendo à necessidade de equilibrar as relações de consumo, de modo a figurar como uma ferramenta essencial para regulamentar relações jurídicas nas sociedades caracterizadas por uma produção em massa. Nesse sentido, a nova dinâmica de consumo provocou o aumento da vulnerabilidade do consumidor perante ao fornecedor, de modo a se tornar imperiosa a busca por igualdade material e pela efetivação do princípio da isonomia constitucional.

Destarte, as autoras (Souto; Monte, 2020) destacam que o Direito Consumerista nasceu do interesse e da necessidade de uma legislação jurídica eficiente e coerente, visando a proteger o polo hipossuficiente nas relações de consumo, ao passo em que garantiu a tutela do Estado diante de tais questões. Com tal propósito, foram criadas normas que pudessem assegurar a proteção do consumidor, considerado a parte mais vulnerável da relação; essa medida foi *sine qua non* para restabelecer o equilíbrio nas relações de consumo.

Além disso, as autoras mencionam uma problemática muito observada nas legislações do século XX, tais como o Código Civil de 1916 e o Código de Processo Civil de 1939: a preocupação com os chamados conflitos de natureza individual, não abrangendo, pois, situações envolvendo interesses e direitos coletivos. Diante dessa lacuna, surgiu o Código de Defesa do Consumidor, que, ao reconhecer a insuficiência dessa tutela, instituiu mecanismos processuais voltados à proteção dos interesses metaindividuais (*op. cit.*).

Ademais, segundo Costa e Basílio (2012), a promulgação da Lei nº 8.078, de 1990 deu início a uma nova etapa nas relações de consumo no Brasil. Isso porque o referido dispositivo primou o seu conteúdo na proteção da sociedade nas relações consumeristas, em oposição ao poder econômico, buscando, de todo modo, estabelecer modelos de conduta adequados para a interação entre fornecedores e consumidores, promovendo uma relação de justiça contratual, buscando assegurar,

pois, que nenhuma das partes venham a ser prejudicadas.

Conforme salientam Silva e Caporal (2024), as transformações sociais impulsionadas pelo sistema capitalista fizeram com que os modelos processuais tradicionais de resolução de conflito viessem a enfrentar inúmeros questionamentos, considerando a sua significativa perda de eficácia em meio a novos tempos e costumes, e demandando, assim, por novas abordagens jurídicas.

Desta feita, a Ação Civil Pública (ACP) surge como instrumento crucial para a proteção de bens e valores socialmente relevantes, com ênfase nos direitos coletivos e difusos. Amparada pela Constituição Federal e pela Lei nº 7.347/85, a ACP assegura acesso à justiça, a fim de tutelar temas de relevância social, como direitos ambientais, consumeristas e culturais.

Ademais, as ações coletivas possuem suas raízes entrelaçadas na Roma Antiga, destacando as *actiones populares*, utilizadas para proteger direitos metaindividuais, como os interesses coletivos e difusos. Ademais, importante destacar que os romanos estabeleceram precedentes de tutela jurídica da coletividade, influenciando o ordenamento jurídico contemporâneo (Silva e Caporal, (2024).

Oliveira (2020), salienta que as ações coletivas desempenham um papel crucial, ao evitar a apresentação de inúmeras demandas idênticas, conhecidas como demandas "átomo", que sobrecarregam o Poder Judiciário e geram insegurança jurídica, especialmente quando casos semelhantes recebem decisões divergentes.

Silva e Caporal (2024) também trazem à tona a importância da ação civil pública como instrumento de proteção de bens coletivos de relevância social e caráter indisponível, como o meio ambiente, os direitos do consumidor e bens culturais. Ainda, sob a perspectiva do Estado Democrático de Direito, a ACP promoveria a justiça social e responsabilizaria agentes lesivos aos interesses da coletividade.

Todavia, como corolário da modernização da sociedade, tal complexidade processual poderia dificultar o amplo acesso da sociedade civil aos seus direitos, exigindo-se, pois, uma maior articulação entre os atores jurídicos para maior eficácia de tal ação (*op. cit.*). Entre os principais agentes para uma melhor eficiência e tutela coletiva de direitos, destaca-se a instituição Ministério Público. (Silva e Caporal, 2024).

Ao lume do exposto, ante a tantas problemáticas postas, fundamental entender o papel da ACP e da atuação do MP nesta, em prol de uma melhor eficiência e atuação geral institucional de cada um dos Órgãos na tutela de direitos coletivos. Nos próximos

capítulos, será aprofundada a análise do protagonismo do Ministério Público nas ações civis públicas, destacando-se a importância de se reconhecer seu papel institucional e sua postura proativa. Essa atuação não apenas contribui para a efetivação dos direitos dos consumidores, mas também para o fortalecimento da cidadania e da justiça social no país, mobilizando outros agentes sociais institucionais para essa missão.

2. O PAPEL DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE E PROTEÇÃO À DIREITOS COLETIVOS

2.1. ANÁLISE DO CONCEITO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A DISTINÇÃO ENTRE OUTRAS AÇÕES

O entendimento da Ação Civil Pública e sua distinção entre outras categorias de ações se revela essencial para o pleno exercício da cidadania e a salvaguarda dos direitos coletivos. A análise de tal ação sob prisma histórico, analítico e descritivo facilitará a compreensão de sua ampla importância como ferramenta poderosa de transformação social e de promoção de justiça.

Conforme salienta Constantino (2001), *apud* Mazzilli (2007), a designação "Ação Civil Pública" (ACP) introduziu-se no sistema legal brasileiro através da Lei Complementar 40/81, anterior LONMP (Brasil, 1981). Naquele lapso temporal, o legislador preferiu essa nomenclatura para distingui-la da ação penal pública, já que, no início, ambas eram iniciadas unicamente pelo Ministério Público. A diferença entre elas residia no propósito: enquanto a ação penal pública lida com questões criminais, a ACP se referia a direitos de caráter civil (2001 *apud* Mazzilli, 2007).

Ademais, Constantino (2001) proclama que a criação da Lei 7.347/85, fez com que a ação civil pública se tornasse a ferramenta jurídica apropriada para buscar na justiça compensações por prejuízos, tanto tangíveis quanto intangíveis, provocados ao meio ambiente, aos cidadãos que consomem ou ao acervo de relevância artística, estética, histórica, turística e da paisagem. Todavia, importante frisar que a referida lei não extinguiu a ação popular, como consta no artigo 1º. Além disso, a capacidade de propor a ACP deixou de ser somente do Ministério Público, sendo ampliada à União, Estados, cidades, órgãos autônomos, estatais, entidades de direito privado sem fins lucrativos, empresas de capital misto e organizações da sociedade civil com pelo menos doze meses de atividade e metas direcionadas à defesa dos interesses citados, pela previsão posta no art. 5º, parte principal e itens I e II da norma em questão (Brasil, 1985).

O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) acresceu àqueles bens tutelados pela lei 7.347/85, a defesa, através de ACP, de quaisquer outros interesses difusos e coletivos, bem como criou um *tertium genus* aos interesses metaindividuais:

os direitos individuais homogêneos (Brasil, 1990).

Ato contínuo, Constantino (2001), corrobora que o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) ampliou o alcance da Lei 7.347/85 ao incluir, entre os bens protegidos por meio da Ação Civil Pública (ACP), a defesa de quaisquer interesses difusos e coletivos. Além disso, introduziu uma nova categoria de direitos metaindividuais: os direitos individuais homogêneos.

De maneira a corroborar melhor a definição de ACP, Constantino (2001, apud Mazzilli, 2007), o qual este define a ACP como:

A ação civil pública também conhecida como ação coletiva no CDC, abrange tanto as ações iniciadas pelo Ministério Público quanto aquelas impetradas pelos legitimados no art. 5º da Lei 7.347/85 e no art. 82 do CDC. Estão incluídos sindicatos, associações de classe e outras entidades autorizadas pela Constituição e normas infraconstitucionais, desde que visem a defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. (Mazzilli, 2007).

Ante o exposto, percebe-se que tal perspectiva atribui à ACP um caráter multifacetado, considerando tanto a legitimidade de quem a propõe quanto o bem jurídico protegido na área cível.

2.1.1. Conceituação de direitos sob a ótica de interesses metaindividuais

O Direito marcado por sua dinamicidade de relações e amplitude de interesses postos dentro de uma unidade de coletividade, necessitou adaptar-se aos novos litígios surgidos de geração em geração. Ocorre que muitos dos imbróglis perpassam do campo individual, ganhando contornos de demandas coletivas, desafiadoras do dia a dia em sociedade.

Ao pensar interesses que vão além do individual, Constantino (2001) comenta acerca de grupos de pessoas unidas por alguma característica em comum. Essa categoria se manifesta principalmente em três tipos: os direitos difusos, os coletivos e os individuais homogêneos (*op. cit.*).

Os direitos difusos referem-se àqueles que pertencem a toda a coletividade, sem distinção. Eles são caracterizados por serem indivisíveis e por não terem um proprietário específico, tal como o direito a respirar um ar limpo, assim como outros aspectos ligados ao meio ambiente, cuja preservação é do interesse de toda a sociedade (Constantino, 2001).

Por outro lado, Constantino (2001), versa que os direitos coletivos abrangem

um grupo particular de indivíduos, que pode ser identificado ou identificável, como uma classe profissional. Além disso, esses direitos também não podem ser divididos, ou seja, cada pessoa não pode isoladamente usufruir dos mesmos. Um exemplo de tal espécie seria uma situação de trabalho adversa que afete todos os metalúrgicos ou sapateiros, enquanto categoria.

Já os direitos individuais homogêneos são caracterizados por serem compartilhados por um conjunto específico, ou ao menos identificável, de indivíduos, todos ligados por um motivo semelhante que lhes confere tais direitos. Assim, ao contrário dos direitos difusos e dos coletivos, estes podem ser distribuídos, isto é, cada membro do grupo pode usufruir e reivindicar sua parte individualmente. Um caso típico seria o dos compradores de um certo modelo de carro que sofreu com o mesmo problema de produção (*op. cit.*).

Ao lume do exposto, compreender tais direitos de prisma transindividuais mostra-se essencial para um melhor acesso à justiça e promoção de justiça social.

2.2. AS DIFERENTES FACETAS DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SEU PROTAGONISMO PERANTE AS DEMAIS INSTITUIÇÕES

A legitimidade ativa do Ministério Público constitui-se como um dos pilares de sua função constitucional, dado o seu atuar como guardião da ordem jurídica e defesa dos interesses sociais. No cenário atual, o MP assumiu um papel de destaque institucional, sobretudo na proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Ante a isso, o conhecimento de suas múltiplas dimensões de sua atuação é indispensável para entender sua relevância dentro do Estado Democrático de Direito.

Segundo Spalding (2003), a percepção comum é que o Ministério Público se destaca como o órgão mais apto a proteger os interesses da coletividade. Isso se deve à sua organização interna e à expertise de seus integrantes. Essa importância se confirma nos números, que mostram que a maioria das ações civis públicas iniciadas são propostas pelo próprio Ministério Público.

Ademais, Spalding (2003) frisa que o fato da participação prática ser menos intensa dos outros legitimados, quando comparada à do Ministério Público, pode ser entendida considerando a história do Brasil, que ainda tem uma experiência

democrática recente e carrega na memória coletiva as lembranças do tempo da ditadura. Assim, ao mover várias ações civis públicas em defesa da sociedade, o Ministério Público resgata a consciência de toda a sociedade, demonstrando que a legislação atual possui mecanismos eficazes para conter abusos e injustiças que, outrora, permaneciam impunes (Spalding, 2003).

Para corroborar tal assertiva, Almeida (2001 *apud* Spalding, 2003) pontua que em face de suas atribuições institucionais de salvaguarda da sociedade e dos direitos sociais e individuais, juntamente com a expertise técnica de seus membros, o Ministério Público se distingue como a entidade mais bem equipada para defender judicialmente os direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Ante a tal estruturalidade de suas competências e vocação, há uma quantidade notável de ações movidas pelo MP nesse campo.

Embora existam vozes na doutrina que criticam a atuação do *Parquet* em sede de atuação coletiva, argumentando que a estrutura do Órgão Ministerial encontra-se demasiadamente inserida no Poder Executivo, o que lhe retiraria liberdade e independência (Almeida, 2001 *apud* Spalding, 2003). Ato contínuo, Mancuso (2001 *apud* Spalding, 2003) versa que embora tais críticas possam ser pertinentes em outros países, tais não se aplicam à realidade brasileira. Isso porque, no Brasil, o Ministério Público é uma instituição una, indivisível, permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, exercendo, pois, papel fundamental na proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ademais, Moraes (2002 *apud* Spalding, 2003) leciona que a Constituição Federal de 1988 expandiu significativamente as atribuições do Ministério Público, conferindo-lhe o papel de verdadeiro guardião da sociedade. Ato contínuo, tal atuação se dá tanto na esfera penal — com a titularidade exclusiva da ação penal pública — quanto na esfera cível, atuando como fiscal dos poderes públicos e defensor da legalidade e da moralidade administrativa. Além disso, cabe à mencionada Instituição, a condução do inquérito civil e a proposição da ação civil pública (*op. cit.*).

Diante do exposto, as diversas dimensões da legitimidade ativa do Ministério Público ressaltam sua importância na efetivação dos direitos fundamentais e na vigilância sobre os poderes constituídos. O protagonismo que o MP exerce institucionalmente o consolida como um agente de transformação da realidade social brasileira, promovendo maior segurança jurídica e estabilidade das relações sociais.

2.2.1 A intervenção do MP como *Custos Legis* na ACP

A intervenção do Ministério Público como *custos legis* na Ação Civil Pública reveste-se de fundamental importância para a proteção efetiva dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. O entendimento de sua atuação como fiscal da lei revela-se indispensável para uma melhor compreensão de seu protagonismo institucional no Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Davina (1998) pontua que a intervenção do Ministério Público como fiscal da lei ou *custos legis*, justifica-se pela presença de interesse público, seja em razão da natureza da lide, seja pela qualidade das partes envolvidas. Assim, além das hipóteses previstas nos incisos I, II e III do caput do artigo 82 do Código de Processo Civil (CPC), sempre que se identificar interesse público relevante, o juiz deve obrigatoriamente, pois, conceder vista ao Ministério Público, assegurando sua intimação pessoal, conforme determina o §2º do artigo 236 do CPC/2015 (Brasil, 2015).

Além disso, o Código de Processo Civil de 2015 elenca algumas hipóteses exemplificativas de intervenção obrigatória, tais como: ações que envolvam interesses de incapazes; questões relacionadas ao estado da pessoa, como pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições testamentárias; e, por força de modificação legislativa recente, ações sobre litígios coletivos relativos à posse de terra rural (Brasil, 2015).

Ainda, no exercício de sua função como *custos legis*, o membro do Ministério Público deve ter acesso aos autos após as partes e ser intimado pessoalmente de todos os atos processuais. A legislação confere-lhe, ainda, prerrogativas expressas, como o direito de juntar documentos e certidões, produzir provas em audiência e requerer diligências necessárias à apuração dos fatos, conforme proclama o art. 83, incisos I e II do CPC/15 (Brasil, 2015).

Assim, Davina (1998) pontua que devido à especificidade do direito em questão ou ao perfil das partes no litígio em ações civis públicas, torna a presença do Ministério Público no curso do processo algo basilar e fundamental, em alinhamento com o artigo 82 do Código de Processo Civil. Tal participação se justifica pela importância dos direitos ou interesses envolvidos, e sua falta implica na anulação total do processo, a

partir do instante em que a atuação do órgão se faria necessária.

Posto isso, configura-se uma nulidade expressa, isto é, claramente definida na legislação, sem possibilidade de correção posterior. Isso se dá porque o dano decorrente do não cumprimento da norma é considerado automático pela lei (Brasil, 2015). Ao invalidar o ato realizado sem a observância dos requisitos legais, o legislador busca, assim, proteger o interesse público garantido na norma processual.

Além disso, conforme o §1º do artigo 5º da Lei 7.347/85, caso o Ministério Público não participe como parte ativa em uma Ação Civil Pública, torna-se imprescindível que ele desempenhe o papel de fiscal da lei (Brasil, 1985).

Outrossim, salienta Spalding (2003), que nessa função de *custos legis*, o Ministério Público não tem a obrigação de emitir parecer que favoreça o autor da ação, pois isso infringiria a garantia constitucional de sua independência e autonomia funcional, resguardada nos parágrafos primeiro e segundo do artigo 127 da Constituição Federal. Ademais, caso fosse forçado a se posicionar a favor do autor, deixaria de atuar como fiscal da lei para assumir o papel de litisconsorte, logo, prejudicando sua função institucional (op.cit.).

Ante os proclames, a atuação do Ministério Público como fiscal da lei é de suma importância, principalmente considerando que as ações civis públicas envolvem interesses de toda a sociedade. É usual, inclusive, que ocorram tentativas de simulação ou acordo entre as partes no processo para diminuir a eficácia da decisão judicial, sendo a presença do Ministério Público um importante mecanismo de controle e garantia da honestidade processual.

2.2.2. O Ministério Público como parte autora

O Ministério Público também pode atuar como parte autora de certas ações, que perpassam do individual, buscando assegurar melhor acesso à justiça e efetividade, proteção a direitos.

Davina (1998) reflete que o crescimento da população e o surgimento das metrópoles trouxeram consigo um aumento notável nos desentendimentos entre as pessoas, o que se reflete no grande volume de processos judiciais. A situação financeira difícil agrava ainda mais esse quadro, gerando um sistema judiciário assoberbado, cuja atuação costuma ser demorada e pouco eficaz. Simultaneamente

também, surgem outras problemáticas em esfera coletiva de conflitos, que abrangem temas sociais amplos, em áreas diversas, tais como: saúde, educação, transporte e comunicação.

Ato contínuo, o sistema Judiciário se mostra incapaz de atender de forma rápida e eficiente à imensa quantidade de processos (*op. cit.*). A justiça tradicional, que se concentra na solução individual de cada caso, já não atende, portanto, às necessidades da sociedade. Surge, então, a necessidade de uma resposta judicial que corresponda à dimensão coletiva dos problemas: para lidar com a avalanche de processos (Davina, 1998).

Posto isso, com o fito de enfrentar essas questões de interesse geral e evitar a repetição de ações idênticas, o governo começou a adotar instrumentos legais que dão ao Ministério Público o poder de propor a Ação Civil Pública (ACP), uma ferramenta criada para proteger os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (*op. cit.*). A Lei nº 7.347/85 não só criou e regulamentou essa modalidade de ação, como também atribuiu ao Ministério Público, de forma exclusiva, a responsabilidade de iniciar investigações civis públicas para apurar danos ou riscos a interesses sociais e individuais que não podem ser renunciados (Brasil, 1985).

Embora outras entidades também possam propor ACPs, é apenas o Ministério Público que tem a obrigação e o poder institucional de realizar investigações por meio de processos administrativos e inquéritos civis, com a autoridade para esclarecer os fatos e promover, quando for o caso, a ação coletiva adequada (Davina, 1998).

Assim, o Ministério Público, na condição de parte autora, desempenha papel essencial na defesa dos interesses da coletividade, assegurando que a tutela jurisdicional alcance os fins sociais e a efetividade dos direitos protegidos.

2.2.3. O Ministério Público em caso de abandono ou desistência

No âmbito da Ação Civil Pública, o Ministério Público (MP) também exerce papel fundamental para garantir a continuidade da tutela dos interesses difusos e coletivos, mesmo diante de cenários de abandono ou da desistência da ação por parte do autor originário, tendo-se em vista a natureza pública e social desses direitos.

A redação do § 3º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85 determina que, se uma associação que tem o direito de entrar com uma ação sem motivo aparente ou

abandonar o caso, o Ministério Público ou outro órgão com legitimidade pode tomar a frente e assumir o processo (Brasil, 1985). O objetivo principal dessa regra para Spalding (2003) é, sem dúvida, evitar esquemas fraudulentos resultantes de simulações ou acordos secretos entre os envolvidos, protegendo assim o interesse geral da sociedade.

Ainda, se o Ministério Público decidir dar seguimento a um processo iniciado por uma associação que o deixou de lado ou desistiu sem dar explicações, ele se tornará o autor da ação por meio do que chamamos de sucessão processual (*op. cit.*). Ante a isso, Dinamarco (1996 *apud* Spalding, 2003), explica que alguém se torna parte de um processo de quatro maneiras diferentes: a) ao entrar com a ação; b) ao ser citado; c) ao participar voluntariamente; e d) por sucessão, que acontece justamente quando alguém substitui quem saiu da ação (1996 *apud* Spalding, 2003).

No entanto, assim como não é obrigado a iniciar uma Ação Civil Pública, o Ministério Público também não é forçado a continuar um processo que uma associação abandonou (Spalding, 2003).

Ademais, Dinamarco (1996 *apud* Spalding, 2003) salienta que o MP só deve assumir o processo quando, segundo sua própria avaliação, existe um interesse social importante envolvido, baseando-se no fato de que o MP é apenas um dos que podem entrar com a ação e age com total independência. Ainda assim, fica evidente para o referido autor que, em uma situação de grande importância social, seja pela seriedade do dano ou pela importância do que está sendo protegido, e não havendo ninguém mais que assuma o caso, caberá ao Ministério Público tomar a iniciativa e liderar a ação, a fim de garantir a proteção real dos direitos coletivos envolvidos (1996 *apud* Spalding, 2003).

De mesmo modo, o Código de Processo Civil estabelece, exemplificativamente, algumas hipóteses de intervenção obrigatória, quais sejam: “nas causas em que há interesses de incapazes”; “concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade”; bem como em, razão de recente alteração legislativa, “nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural” (Brasil, 2015).

Ante os proclames, a presença do MP é crucial para a preservação da efetividade da Ação Civil Pública, assegurando que a tutela coletiva não seja vulnerada por abandono ou desistência, reafirmando, assim, seu papel institucional

como fiscal da lei e defensor dos direitos da sociedade.

2.3. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL NO CENÁRIO DAS PROMOTORIAS ESPECIALIZADAS

O consumo faz parte da sociedade atual. Ante a isso, revela-se essencial que as relações entre consumidores e fornecedores sejam amparadas em harmonia e respeito mútuo. Contudo, práticas abusivas, violações de direitos e a falta de informação ainda são desafios persistentes. Diante de tal contexto, tornou-se ao longo dos tempos necessária uma maior defesa dos consumidores em juízo, juntamente com a atuação de órgãos mais dinâmicos e comprometidos com a defesa dos interesses coletivos.

Nesse sentido, Davina (1998) também problematiza tecendo comentários acerca da figura do Promotor de Justiça frequentemente evocando a imagem de um acusador implacável e punitivista, regularmente associado a um perfil de acusador severo e voltado à punição, o que acabaria orientar as relações de consumo sejam seguidas, incentivando práticas positivas no mercado (MPDFT).

Ato contínuo, o site eletrônico oficial do MPBA pontua que as Promotorias do Consumidor foram estabelecidas a partir de 1991, em decorrência da Lei 8.078/90, a qual conhecemos como Código de Defesa do Consumidor, desempenhando um papel essencial na proteção dos direitos coletivos e no aprimoramento das relações de consumo. Embora o consumidor seja o usuário final de todos os bens e serviços gerados na sociedade, é comum que seus direitos sejam infringidos, o que justifica, devido à sua fragilidade – jurídica, técnica e econômica – a existência de uma instituição pública, com foco em atender aos anseios sociais e em resgatar a cidadania, para promover a defesa coletiva desses direitos (MPBA).

Ademais, essas promotorias acolhem e investigam reclamações relativas a ações que prejudicam os direitos dos consumidores, desde que o Ministério Público tenha autoridade para atuar (*op. cit.*). De acordo com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), em seus artigos 127 e 129, o Ministério Público deve defender a ordem legal, o sistema democrático e os direitos sociais e individuais que não podem ser renunciados. Ainda, este último artigo referido, especifica que é função do órgão iniciar investigações civis e ações civis públicas para proteger o patrimônio público e social,

o meio ambiente e outros interesses amplos e coletivos (MPBA).

Posto isso, percebe-se que o PRODECON representa uma grande ferramenta para a promoção da justiça, garantia de direitos e defesa do consumidor em situação de vulnerabilidade, atuando de forma mais ágil e desburocratizada, facilitando a comunicação de danos oriundos das relações de consumo.

Ainda, o site eletrônico do MPBA menciona outro órgão importantíssimo para a tutela do consumidor: o CEACON (MPBA).

O CEACON, ou Centro de Suporte Operacional às Promotorias de Justiça voltadas ao Consumidor, surgiu por meio do Ato nº 46/1992, visando dar apoio especializado às Promotorias de Defesa do Consumidor (MPBA). Suas funções primordiais abrangem: fornecer auxílio e direcionamento a cidadãos e empresas, somar esforços com entes governamentais ou entidades privadas em iniciativas educativas, além de dar visibilidade aos feitos e atividades do Ministério Público (*op. cit.*).

Ao lume de todo o exposto, a atuação do PRODECON E CEACON em conjunto, permite ao Ministério Público maximizar a efetividade da tutela coletiva, garantindo respostas mais céleres aos problemas do mercado.

2.4. DAS NECESSIDADES DE DEMONSTRAÇÃO DE MOTIVOS PARA A FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO ATIVO ENTRE O MPF E O MPE

Na ação civil pública, há um entendimento majoritário adotado por Tribunais Superiores como o STJ, em seu Informe nº 585, de que para constituição de litisconsórcio ativo facultativo entre o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal exige a apresentação de justificativas concretas que expliquem a necessidade de ambos os órgãos participarem da lide (STJ). Isso se deve ao fato de que o § 1º do art. 127 da Constituição Federal estabelece, como princípio institucional do Ministério Público, a unidade. Todavia, em respeito ao princípio federativo, o Ministério Público possui uma estrutura dual no âmbito da jurisdição comum, com atribuições próprias previstas em leis complementares, conforme o § 5º do art. 128 da CF/1988 (Brasil, 1988).

Isso posto, explica o Informativo do STJ de que se não houvesse tal distinção, não haveria necessidade de organização autônoma entre os ramos. É certo que tanto

o Ministério Público Federal quanto o Estadual têm a função de proteger interesses sociais e assegurar o cumprimento das normas de defesa do consumidor (STJ). No entanto, isso não implica que devam, obrigatoriamente, atuar em conjunto em toda ação civil pública, sem que haja uma motivação concreta que justifique essa atuação simultânea (*op. cit.*).

Ademais, o litisconsórcio deve ser guiado pelos princípios da economia processual e da eficiência da jurisdição, que visam à obtenção de resultados com o menor dispêndio de recursos e esforços. Cada litisconsorte é tratado, frente ao réu, como parte autônoma, devendo acompanhar o processo de forma independente e ser intimado individualmente, conforme art. 49 do CPC/1973 (Brasil, 1973). Assim, a formação de um litisconsórcio sem necessidade real pode prejudicar esses princípios, aumentando a complexidade e o tempo de tramitação do processo, devido às exigências de intimações e manifestações separadas dos membros do Ministério Público (STJ).

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE MOTIVOS PARA A FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO ATIVO FACULTATIVO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E O FEDERAL.

Em ação civil pública, a formação de litisconsórcio ativo facultativo entre o Ministério Público Estadual e o Federal depende da demonstração de alguma razão específica que justifique a presença de ambos na lide. Isso porque o art. 127, § 1º, da CF proclama como um dos princípios institucionais do Ministério Público a unicidade. Porém, em homenagem ao sistema federativo, o Ministério Público organiza-se, no que diz respeito à jurisdição comum, de forma dual, cada qual com suas atribuições próprias, estabelecidas em leis complementares (art. 128, § 5º, da CF). Se assim não fosse, desnecessária seria essa forma de organização. É certo que tanto o Ministério Público Federal quanto o Ministério Público Estadual possuem, entre suas atribuições, a de zelar pelos interesses sociais e pela integridade da ordem consumerista. Isso não quer significar, contudo, que devam atuar em litisconsórcio numa ação civil pública sem a demonstração de alguma razão específica que justifique a presença de ambos na lide. Ora, o instituto do litisconsórcio é informado pelos princípios da economia (obtenção do máximo de resultado com o mínimo de esforço) e da eficiência da atividade jurisdicional. Cada litisconsorte é considerado, em face do réu, como litigante distinto e deve promover o andamento do feito e ser intimado dos respectivos atos (art. 49 do CPC/1973). Nesse contexto, a formação desnecessária do litisconsórcio poderá, ao fim e ao cabo, comprometer os princípios informadores do instituto, implicando, por exemplo, maior demora do processo pela necessidade de intimação pessoal de cada membro do *Parquet*, com prazo específico para manifestação.

(REsp 1.254.428-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 2/6/2016.)

Ao lume do exposto, a formação de litisconsórcio ativo facultativo entre o MPF e o MPE deve ser cuidadosamente justificada, à luz dos princípios constitucionais da

eficiência administrativa, previstos no art. 37, caput da CF/1988, da divisão de competências e da proteção adequada dos direitos difusos (Brasil, 1988). Assim, a simples coincidência de objeto ou de interesse coletivo não basta, pois, é necessária a demonstração da real necessidade e a vantagem prática da atuação conjunta, em prol da efetividade da tutela jurisdicional coletiva.

3. A INTERVENÇÃO PREVENTIVA E EXTRAJUDICIAL DO MPBA NAS RELAÇÕES DE CONSUMO SOB UMA ABORDAGEM MULTIFATORIAL

3.1 PROCEDIMENTOS ADOTADOS EXTRAJUDICIALMENTE PELO MPBA PARA TUTELA COLETIVA NAS RELAÇÕES DE CONSUMO

O avanço das relações de consumo na sociedade atual, somado à complexidade das estratégias de mercado e à fragilidade do consumidor, acaba por demandar a criação de instrumentos eficientes de proteção e de garantia de direitos. Nesse contexto, destaca-se a atuação do Ministério Público da Bahia (MPBA), sobretudo na promoção de um maior equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores, com enfoque em soluções preventivas e ágeis que minimizem ao máximo os prejuízos à coletividade.

Masson e Vilhena Junior (2025) elencam os principais procedimentos de atuação extrajudicial do Ministério Público, dentre eles: Notícia de Fato, Procedimento Administrativo, Procedimento Preparatório de Inquérito Civil, Inquérito Civil, Recomendação Administrativa, Acordo de Não Persecução Civil, até a Ação Civil Pública. Além disso, a Resolução nº 11/2022 do OECP também menciona duas outras importantes ferramentas de atuação do MP: o de Compromisso de Ajustamento de Conduta e a Audiência Pública (OECP, 2022).

Ademais, importante salientar que o art. 2º da Resolução nº 11/2022 do OECP (*op. cit.*) determina que cada um dos procedimentos enunciados devem zelar pelo respeito aos direitos fundamentais, a fiel observância a independência funcional de cada um dos membros e Instituição, ao passo também de serem priorizadas as demandas com maior relevância social, respeitadas as prioridades postas em lei. Além disso, cada ação ministerial deve ser primada na celeridade e resolutividade, ou seja, primadas pela agilidade e eficiência, ou seja, serem conduzidas com real efetividade no menor tempo viável, visando proporcionar a melhor solução para cada conflito que surgir (OECP, 2022).

Ato contínuo, é importante destacar os arts. 7 a 10 da mesma Resolução (OECP, 2022), a qual prevê certas peculiaridades aos procedimentos abordados. O art. 7º estabelece que, ao se identificar dois ou mais procedimentos com o mesmo objeto, deve-se unir o mais recente ao mais antigo, sendo este o que continuará com

as investigações. Ainda, caso os objetos forem apenas parcialmente coincidentes, mas for útil concentrar tudo em um único procedimento, o Ministério Público poderá apensar o mais novo ao mais antigo, sem arquivá-lo, desde que indique expressamente essa decisão (OECP, 2022).

No tocante ao art. 8º (*op. cit.*), tal define os critérios de prioridade dos procedimentos investigatórios, que devem tramitar com urgência quando ficar evidenciado lesão ou ameaça a direitos coletivos de grande repercussão social, bem como suspeita de enriquecimento ilícito ou dano ao erário acima de R\$ 500 mil em contratos públicos, suspeitas similares acima de R\$ 50 mil, ou quando o tema estiver incluído em planos estratégicos do Ministério Público. Ademais, o referido dispositivo salienta que a repercussão social será avaliada com base em aspectos como atuação organizada, envolvimento de autoridades públicas, risco de repetição da conduta, impacto ambiental ou número elevado de pessoas afetadas. Isso posto, esses procedimentos também terão prioridade absoluta em relação a todos os demais, salvo situações urgentes que exijam medidas imediatas (OECP, 2022).

Já o art. 9º (*op. cit.*) reporta acerca da organização dos procedimentos no acervo da Promotoria de Justiça, estabelecendo a necessidade de distinguir aqueles que são prioritários dos demais. Nos casos em que os procedimentos forem eletrônicos, essa distinção deverá seguir as funcionalidades disponíveis no sistema informatizado. Ademais, os processos classificados como prioritários devem ser apreciados pelo Promotor de Justiça no prazo máximo de 30 dias após sua conclusão, tendo preferência em seu trâmite em relação aos demais. (OECP, 2022).

Não menos importante, o art. 10 (*op. cit.*) autoriza o Ministério Público, mediante justificativa, a se abster de atuar em situações em que a ofensa ao bem jurídico seja manifestamente irrelevante, desde que não envolva a violação de direitos fundamentais. Contudo, para tal decisão ser válida, devem ser considerados fatores como a natureza do direito afetado — se individual ou coletivo —, o decurso do tempo que possa comprometer a efetividade da atuação ministerial e a desproporcionalidade entre o esforço investigativo e o impacto da lesão. Além disso, é admitida a não atuação quando o prejuízo ao erário for inferior a cinco salários mínimos, excetuando-se situações em que incida grave afronta a princípios ou bens de natureza imaterial. Nessas hipóteses, a notícia de fato poderá ser indeferida ou o procedimento arquivado, garantindo-se, entretanto, aos interessados o direito de recorrer (*op. cit.*).

Ante os proclames, observa-se o papel crucial do Ministério Público da Bahia desempenhado na promoção do equilíbrio entre consumidores e fornecedores, por meio de uma série de instrumentos. Ademais, a Resolução nº 11/2022 do OECP (OECP, 2022) determina que esses procedimentos devem observar os direitos fundamentais, priorizando questões de relevância social, maximizando, pois, a atuação do *Parquet* como Instituição propulsora de acesso à justiça e defensora da ordem social, jurídica e democrática.

3.1.1. Notícia de Fato

Segundo Masson e Vilhena Junior (2025), a notícia de fato é qualquer informação que, por qualquer meio, chegue ao conhecimento do Ministério Público e diga respeito a um fato que possa justificar sua atuação. Ato contínuo, após o recebimento dessa notícia, o Ministério Público dispõe de um prazo de 30 dias, prorrogável uma única vez por até 90 dias, para decidir pelo seu indeferimento ou pela instauração de um procedimento, que pode ser administrativo, preparatório ou um inquérito civil (Masson; Vilhena Junior, 2025).

Ademais, durante o período supramencionado, o membro do Ministério Público poderá realizar diligências preliminares com o objetivo de verificar a viabilidade da representação, sendo que tais diligências poderão incluir constatações ou solicitações de informações a pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas (*op. cit.*).

Outrossim, a notícia de fato deverá ser distribuída livremente entre os órgãos do Ministério Público com a devida atribuição para apreciá-la. Contudo, caso um Promotor ou Procurador tome ciência do fato por meio da imprensa e considere necessária a atuação do MP no feito, deverá este proceder com a distribuição da notícia, salvo se único órgão competente para o caso. Além disso, se porventura já exista um procedimento instaurado relacionado ao fato, a distribuição será feita por prevenção (*op. cit.*).

No que tange a possibilidade de arquivamento da notícia de fato, Masson e Vilhena Junior (2025), versam que tal situação configura-se quando não se é possível instaurar um procedimento investigatório ou não exista a possibilidade de proferimento de qualquer medida por parte do Ministério Público, podendo ser realizado a qualquer momento dentro do prazo de tramitação da notícia de fato, ou durante sua

prorrogação, após eventual coleta de informações preliminares. Concernente ao arquivamento, tal decisão deve ser informada aos interessados, por correio eletrônico, que terão 10 dias para recorrer ao Conselho Superior do Ministério Público, conforme disposto no art. 16 da Resolução nº 11/2022 do OECF (OECF, 2022).

Concernente ao conteúdo plausível a ser objeto de arquivamento, Gordilho e Silva (2018) destacam que o arquivamento de uma Notícia de Fato é justificável nas hipóteses em que o fato relatado já tenha sido objeto de investigação ou esteja solucionado; quando a ofensa ao bem jurídico for tida como irrelevante; na ausência de elementos mínimos que possibilitem a apuração; ou ainda, caso o noticiante não atenda à intimação para complementar as informações — circunstâncias essas alinhadas às disposições da Resolução nº 189/18 do CNMP (CNMP, 2018).

Ante as enunciações, a notícia de fato desempenha um papel essencial no funcionamento do Ministério Público, sendo ponto de partida para a maioria das investigações conduzidas por esse órgão. Dessa forma, atua como um mecanismo inicial de triagem, permitindo ao MP analisar se há fundamentos suficientes para dar início a um procedimento formal. Assim, tanto a chegada da notícia de fato quanto sua apuração são ferramentas cruciais para uma atuação eficaz, criteriosa e responsável do Ministério Público, assegurando que apenas casos com real relevância prossigam para etapas investigativas mais aprofundadas.

3.1.2. Procedimento Administrativo

O Procedimento Administrativo (PA) é uma das principais ferramentas empregadas pelo Ministério Público (MP) para cumprir seu papel de fiscalização e de promoção dos direitos fundamentais.

De acordo com o artigo 8º da Resolução nº 174/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2017), o Procedimento Administrativo (PA) é um instrumento que não possui caráter investigativo, seja na esfera cível ou criminal, sendo utilizado exclusivamente para acompanhar o cumprimento das cláusulas de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) ou para fiscalizar, de forma contínua, políticas públicas e instituições.

Apesar de sua natureza não investigativa, Gordilho e Silva (2018), proclamam que o PA poderá ser utilizado para a tutela de interesses individuais indisponíveis,

bem como servir de base para outras atividades institucionais que não estejam sujeitas à instauração de inquérito civil.

Ademais, conforme estabelece o artigo 10 (CNMP, 2017) da mesma resolução ultra referida, o Procedimento Administrativo deve ser concluído no prazo de um ano, prorrogável por mais um ano. Ao final desse período, caso não haja necessidade de novas diligências, o procedimento poderá ser remetido à polícia judiciária ou arquivado em cartório, com a devida comunicação ao Conselho Superior do Ministério Público.

Caso, durante sua tramitação, surjam fatos que demandem apuração cível ou criminal mais aprofundada, o membro do Ministério Público deverá instaurar um procedimento investigatório compatível ou encaminhar a notícia do fato, acompanhada dos elementos informativos obtidos, ao órgão com atribuição legal para apurá-lo (Gordilho; Silva, 2018).

Dessa maneira, o Procedimento Administrativo representa uma relevante manifestação da atuação extrajudicial do Ministério Público, possibilitando uma intervenção proativa na proteção da ordem jurídica e dos interesses da sociedade. Quando utilizado de forma eficaz, tal instrumento fortalece a transparência, previne irregularidades e promove a cidadania, corroborando com o compromisso do MP com a garantia dos direitos fundamentais e a promoção de uma governança pública eficiente e responsável.

3.1.3. Procedimento Preparatório de Inquérito Civil (PPIC)

O PPIC é um instrumento jurídico utilizado pelo Ministério Público com a finalidade de reunir elementos iniciais que permitam a avaliação da necessidade de instauração de um inquérito civil.

O procedimento preparatório de inquérito civil é regulamentado pelo Art. 2º, inciso II, §4º da Resolução nº 23/2007 do CNMP (CNMP, 2007), tendo tal prazo de 90 dias para conclusão, podendo ser prorrogado, mediante justificativa, por mais 90 dias. Ademais, tal procedimento revela-se como uma medida que pode preceder a instauração do inquérito civil, conforme previsto no artigo 4º da referida Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2007), que prevê que, ao ser provocado, o Ministério Público deverá, antes de instaurar o inquérito civil, abrir o procedimento preparatório, segundo aduz Gordilho; Silva (2018), com o fito de reunir

elementos mínimos para identificar os investigados ou o objeto da investigação.

Ato contínuo, decorridos os 180 dias, caso não haja motivo para arquivamento, o membro do Ministério Público deverá converter o procedimento preparatório em Inquérito Civil ou ajuizar as medidas judiciais cabíveis nas esferas cível e/ou criminal (*op. cit.*).

Ante o exposto, o PPIC se revela como uma etapa essencial para garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade da atuação ministerial, evitando a instauração de investigações infundadas ou prematuras.

3.1.4. Inquérito Civil

O Inquérito Civil revela-se como ferramenta fundamental à atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O procedimento regulamentado previsto no art. 4º da Resolução nº 23/2007 (CNMP, 2007) do Conselho Nacional do Ministério Público, detém prazo de duração de até um ano, prorrogável por mais um ano mediante justificativa. Ato contínuo, durante o intercurso de tal período, o referido dispositivo menciona que o membro do Ministério Público deverá priorizar mecanismos de resolução consensual de conflitos (*op. cit.*).

Além disso, o art. 25 da Resolução nº 11/2022 do OECP (OECP, 2022) estabelece que o inquérito civil pode ser instaurado de ofício, a partir de notícia de fato, bem como por designação ou delegação do Procurador-Geral de Justiça, ou ainda por determinação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme previsto em lei.

Gordilho e Silva (2018) tecem que se caso, ao longo da investigação, o membro do Ministério Público conclua que não haja indícios de autoria nem prova da materialidade de violação a direito fundamental, deverá ser feito a promoção de arquivamento do Inquérito Civil. Após comunicar os interessados, o procedimento deverá ser encaminhado ao Conselho Superior do Ministério Público para fins de reavaliação e possível homologação.

Ademais, conforme o Art. 10 da Resolução nº 23/2007 do CNMP (CNMP, 2007), se o Conselho Superior discordar do arquivamento e o órgão responsável se recusar a adotar as diligências indicadas, o procedimento deverá ser remetido ao

Procurador-Geral de Justiça. Este, por sua vez, designará outro membro do Ministério Público para dar continuidade à apuração, o qual poderá inclusive ingressar com a ação judicial cabível (*op. cit.*).

Em resumo, o Inquérito Civil configura-se como ferramenta fundamental que permite ao Ministério Público agir de forma preventiva e eficaz, corroborando com o papel institucional do MP pela defesa dos direitos coletivos e busca pela justiça social.

3.1.5. Recomendação Administrativa

A Recomendação Administrativa é um dos meios extrajudiciais empregados pelo Ministério Público (MP) no desempenho de suas atribuições institucionais, com destaque para a proteção dos direitos fundamentais e a defesa dos interesses coletivos.

Segundo Masson e Vilhena Junior (2025), a recomendação administrativa revela-se como um ato formal expedido pelo Ministério Público com o objetivo de dar ciência a uma pessoa física ou jurídica sobre determinada situação e sugerir a adequação de uma conduta ao ordenamento jurídico, tratando-se de um instrumento extrajudicial que visa persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e do respeito aos direitos e interesses protegidos pela instituição. Ademais, essa atuação preventiva e corretiva está prevista no art. 1º da Resolução nº 164/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2017), bem como no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993- Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que autoriza a expedição de recomendações com exigência de publicidade e resposta por parte do destinatário (Brasil, 1993).

Dentre suas principais características, a recomendação configura-se como instrumento extrajudicial e procedimental, devendo ser expedida no âmbito de um procedimento já instaurado, como um inquérito civil ou um procedimento preparatório. Entretanto, em casos de urgência, admite-se sua expedição “avulsa”, desde que posteriormente respaldada por um procedimento formal. (Masson; Vilhena Junior, 2025).

Além disso, a recomendação pode ter caráter corretivo, como nos casos em que se identifica uma irregularidade, devendo constar prazo razoável para seu cumprimento. Se não atendida, caberá ao Ministério Público avaliar outras medidas

adequadas para a resolução do problema. Ademais, tal procedimento possui caráter preventivo, sendo utilizado para evitar a concretização de danos ou ilegalidades futuras, a exemplo de recomendações relacionadas à proteção ambiental ou à segurança pública (*op. cit.*).

Masson e Vilhena Junior (2025) salientam também que a recomendação administrativa revela-se como um ato de cunho unilateral, que não obriga o destinatário, e preliminar, pois, deve ser a primeira tentativa de solução de um problema antes de medidas mais enérgicas, como a tentativa de firmar um termo de ajustamento de conduta (TAC) ou o ajuizamento de ação judicial. Ainda, é importante salientar que o mesmo pode deter efeito suspensivo, impedindo o prosseguimento de outras medidas enquanto não expirado o prazo para resposta ou manifestação do destinatário, salvo em caso de surgimento de fato novo que exija ação emergencial (*op. cit.*).

A resolutividade da recomendação acontece quando o destinatário concorda em cumprir as sugestões do Ministério Público, devendo essa adesão ser comprovada nos autos do procedimento. Ato contínuo, se a recomendação coincidir com o inquérito civil e o cumprimento for demonstrado, o procedimento é arquivado. Todavia, caso abranja apenas parte, as investigações continuam sem necessidade de comunicar o órgão superior. (Masson; Vilhena Junior, 2025).

Portanto, a Recomendação Administrativa representa um importante mecanismo de atuação proativa e eficiente do Ministério Público, ao estimular o diálogo institucional e a adoção espontânea de condutas em conformidade com os ditames normativos, o MP contribui para a efetivação de direitos e a prevenção de litígios (trato judicial), reafirmando seu papel como defensor da ordem jurídica e promotor da justiça social.

3.1.6 Acordo de Não Persecução Cível

O Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) representa um avanço na busca por soluções consensuais no âmbito da responsabilização por atos de improbidade administrativa.

Conforme pontuam Masson; Vilhena Junior (2025), o acordo de não

persecução cível (ANPC) configura-se como uma modalidade de justiça negocial que permite ao Ministério Público, ou aos colegitimados para a propositura da ação de improbidade, negociar com o investigado (na fase pré-processual) ou com o demandado (na fase processual), com o fito de evitar a propositura de ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa ou a própria extinção de uma ação já ajuizada, desde que presentes determinados requisitos e cumpridas determinadas condições.

O Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) está disciplinado no artigo 17-B da Lei de Improbidade Administrativa, lei 14.230/2021 (Brasil, 2021). Para que tenha validade, é necessário que a conduta do investigado se enquadre em uma das modalidades de improbidade administrativa previstas nos artigos 9º, 10 ou 11 da referida lei 14.230/2021 (*op. cit.*). Isso significa que, caso o investigado não aceite a proposta de acordo, e não surjam novas provas, será obrigatória a propositura da ação de improbidade, pois não se admite a proposta de ANPC em casos passíveis de arquivamento (Masson; Vilhena Junior, 2025).

Além disso, é exigido a oitiva da pessoa jurídica de direito público lesada, nos termos do § 1º, inciso I, do artigo 17-B (Brasil, 2021), bem como a homologação do acordo pelo Conselho Superior do Ministério Público ou pela Câmara Revisora quando celebrado antes do ajuizamento da ação, conforme dispõe o inciso II do mesmo parágrafo (*op. cit.*). Também é indispensável a homologação judicial, ainda que o acordo ocorra em fase pré-processual, conforme o inciso III (*op. cit.*). Ao fim, outro requisito essencial é que a negociação dos termos do acordo seja feita com a participação do agente ímprobo, assistido por advogado, conforme prevê o § 5º do artigo 17-B (Brasil, 2021).

Ademais, Masson e Vilhena Junior (2025) pontuam que a reparação integral do dano ao erário deverá ser realizada pelo agente, que também se comprometerá a transferir à entidade pública lesada todos os bens e valores que representem vantagens indevidas, independentemente da origem. O acordo terá ainda que incluir a aplicação de, no mínimo, uma sanção prevista no artigo 12 da LIA (Brasil, 2021), sendo este um requisito implícito, ao passo que o Ministério Público deverá justificar que o ANPC é mais vantajoso do que a ação judicial por improbidade (Masson; Vilhena Junior, 2025).

Ante as considerações, o Acordo de Não Persecução Cível revela-se um

importante mecanismo de solução consensual, ao permitir a responsabilização célere e eficaz por atos de improbidade administrativa, com enfoque na reparação do dano e na proteção do interesse público. Ato contínuo, seu uso adequado, primado pela legalidade, moralidade administrativa e pela busca da resolutividade, contribui para uma atuação do Ministério Público mais efetiva de tutela ao patrimônio público.

3.1.7. Compromisso de Ajustamento de Conduta

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) constitui um relevante mecanismo jurídico empregado pelo Ministério Público e demais legitimados para propositura da ACP, com a finalidade de assegurar que condutas sejam alinhadas aos preceitos legais e constitucionais.

Conforme salientam Masson e Vilhena Junior (2025), o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), também denominado compromisso de ajustamento de conduta, é um instrumento jurídico que possui natureza de negócio jurídico e se configura como título executivo extrajudicial. Sua finalidade é promover a conformidade da conduta de pessoas físicas ou jurídicas com a legislação e com os princípios constitucionais.

Ato contínuo, o TAC está previsto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985- Lei da Ação Civil Pública (Brasil, 1985). O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) também deverá ser firmado no contexto de um procedimento formal, que pode ter sido fruto seja proveniente de um inquérito civil, um procedimento preparatório de inquérito civil ou mesmo um procedimento administrativo, possuindo tal Termo natureza de ato bilateral, cuja validade depende da adesão voluntária do comprometente, ou seja, da parte que assume as obrigações pactuadas. (Masson; Vilhena Junior, 2025).

Dessa maneira, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) configura-se como um instrumento de solução consensual que privilegia a eficiência, a celeridade e a efetividade na tutela dos direitos fundamentais e interesses coletivos. Sua adoção acaba por reforçar a dimensão resolutiva da atuação do Ministério Público, ao passo em que contribui para a pacificação social e para a modernização das práticas institucionais.

3.1.8. Audiência Pública

O Ministério Público (MP), instituição essencial à função jurisdicional do Estado, possui o dever de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis. No exercício dessa missão, frequentemente se depara com temas de alta complexidade técnica e disputas marcadas por fortes conflitos de interesse. Nesse contexto, a audiência pública surge como um importante instrumento democrático, capaz de aproximar o MP da sociedade e de conferir legitimidade às suas ações.

Segundo Diniz (2017), o MP frequentemente acaba por se deparar com limitações de conhecimento em questões complexas, assim como com o lido com interesses opostos e conflitos. Nessas circunstâncias, surgem desafios para equilibrar valores sociais significativos, o que leva à crítica – muitas vezes pertinente acerca de o Ministério Público não deter legitimidade suficiente para adotar determinadas posições. Tais críticas pesam ainda mais devido ao fato de seus membros não serem eleitos e, portanto, em tese, não terem autorização democrática para agir como representantes diretos da sociedade (*op. cit.*).

Diante desses cenários, as audiências públicas tornam-se ferramentas de grande valia, pois tais são realizadas como encontros organizados, abertos à participação de qualquer cidadão, bem como de representantes do setor público, privado, da sociedade civil e da comunidade, conforme previsto na Resolução CNMP 82/2012, art. 1º (CNMP, 2012). Isso permite ao Ministério Público ampliar o seu conhecimento sobre os fatos, fortalecendo sua atuação com mais eficiência e, ao mesmo tempo, tornando-a mais legítima e sintonizada com os anseios da coletividade, por meio do debate público (Diniz, 2017).

Ademais, a audiência pública tem respaldo no princípio constitucional que estabelece que todo o poder emana do povo, sendo exercido por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, conforme dispõe o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988). Reconhece-se, assim, que é o povo quem concede o poder. Entretanto, a fim da realização dos ideais republicanos e democráticos enunciados, exige-se que a atuação do Estado esteja orientada por uma perspectiva democrática, baseada no diálogo e sujeita ao controle social (Diniz, 2017).

Ante o exposto, percebe-se que a audiência pública revela-se como uma ferramenta indispensável na atuação do Ministério Público. Ao permitir a participação

da sociedade, ela não apenas qualifica a tomada de decisões da instituição, como também amplia sua legitimidade e reforça os princípios republicanos e democráticos. Assim, fortalece-se a confiança entre o MP e a população, consolidando o papel do Ministério Público como verdadeiro defensor do interesse público.

3.2. O PAPEL AS CORREGEDORIAS PARA UMA MELHOR EFETIVIDADE INSTITUCIONAL DO MP

Pinho e Schwez (2023) aduzem que a possibilidade de controle e revisão dos atos praticados pelos membros do Ministério Público por outro órgão ministerial, em instância superior, fundamenta-se nos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e do direito de petição. Tais princípios, pilares do Estado Democrático de Direito, contribuem para que a instituição atue em conformidade com o interesse público primário, em sua função essencial à atividade jurisdicional.

Isso posto, analogamente ao Poder Judiciário, em que se reconhece o princípio do duplo grau de jurisdição — implícito na Constituição Federal (Brasil, 1988) e expressamente previsto no artigo 8º, item 2, alínea "h", da Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de San José da Costa Rica (Brasil, 1992). Além disso, o Ministério Público também dispõe de uma estrutura revisional e de controle dos atos proferidos em primeira instância, ao qual permite a impugnação por meio de recursos próprios, com o objetivo de invalidar, revisar ou esclarecer atos administrativos (Pinho; Schwez, 2023).

Dessa forma, torna-se possível questionar condutas dos membros do Ministério Público dentro da própria instituição, reforçando a legalidade, a transparência, legitimidade e a resolutividade das decisões ministeriais (*op. cit.*).

3.2.1. A EC 45/04, o surgimento do CNMP e o primo pela máxima efetividade

Segundo o Portal Oficial Eletrônico do Supremo Tribunal Federal (STF), a Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida por EC da Reforma do Judiciário,

nasceu com o fito de tornar o sistema judiciário mais ágil e eficiente, promovendo diversas transformações estruturais e funcionais da Justiça no Brasil. Ato contínuo, uma das mudanças significativas foi a inclusão do direito à “razoável duração do processo” na Constituição Federal, através do inciso LXXVIII do artigo 5º (Brasil, 1988). Além disso, os tratados e convenções internacionais de direitos humanos passaram a ter status constitucional, desde que aprovados nas duas Casas do Congresso Nacional seguindo o mesmo trâmite das emendas à Constituição (STF).

A reforma também introduziu inovações como a autorização para o Supremo Tribunal Federal (STF) editar súmulas vinculantes, o estabelecimento da repercussão geral como critério para a admissibilidade de recursos extraordinários, e a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (*op. cit.*).

Nos mesmos moldes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) por meio da inclusão do artigo 130-A na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Tal Conselho é formado por 14 membros indicados pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal, para mandatos de dois anos. Concernente à presidência, esta é exercida pelo procurador-geral da República, que lidera o Ministério Público da União (STF). Isso posto, entre suas atribuições, destacam-se o controle da gestão administrativa e financeira do Ministério Público, assim como também a fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais por parte de seus integrantes. (*op. cit.*). Tendo-se em vista tais considerações, percebe-se um papel mais proativo e eficiente institucional do MP,, devido ao maior rigor na fiscalização e no controle de cada um dos seus atos.

Ao lume do exposto, a EC 45/04 representou um marco no aperfeiçoamento das instituições republicanas brasileiras, ao instituir o CNMP como órgão fundamental de controle e orientação do Ministério Público. A conjugação entre os avanços promovidos pela EC 45/04 e a atuação diligente do CNMP, constitui um passo essencial para a consolidação de um Ministério Público mais resolutivo, transparente e alinhado com os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.

3.2.2. A atuação dos Órgãos de Revisão do Ministério Público como instrumento para fortalecer a efetividade na proteção dos direitos do consumidor

A proteção ao consumidor configura-se como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, e o Ministério Público desempenha papel essencial na defesa dos direitos coletivos e difusos. Para garantir a efetividade dessa atuação, existem os Órgãos de Revisão dentro da estrutura do Ministério Público, que têm como objetivo assegurar a legalidade e a qualidade dos procedimentos instaurados para a defesa dos interesses do consumidor.

Segundo Pinho e Schwez (2023), dois dos principais órgãos de revisão no âmbito do Ministério Público são o Conselho Superior, no Ministério Público Estadual, e as Câmaras de Coordenação e Revisão, no Ministério Público da União.

Isso posto, no Ministério Público Estadual, o Conselho Superior é composto por membros natos, como o Procurador-Geral de Justiça- este exercendo a presidência —, o Corregedor-Geral do Ministério Público e Procuradores de Justiça eleitos pelos integrantes da carreira. Cabe a esse colegiado, entre outras atribuições, a função de revisar decisões de arquivamento de inquéritos civis (*op. cit.*).

Já no crivo do Ministério Público da União, essa competência revisional é exercida pelas Câmaras de Coordenação e Revisão, as quais possuem a responsabilidade de assegurar a uniformidade na atuação ministerial e revisar, quando necessário, atos praticados pelos membros da instituição ou de procedimento preparatório (Pinho; Schwez, 2023).

Diante do exposto, percebe-se que a atuação dos Órgãos de Revisão do Ministério Público nas relações de consumo é fundamental para garantir que os direitos dos consumidores sejam efetivamente protegidos, assegurando a coerência e a legalidade na atuação dos promotores. Ao funcionar como mecanismos de controle e apoio, esses órgãos fortalecem o sistema de defesa do consumidor e contribuem para a promoção da justiça e da cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia teve por escopo analisar o protagonismo do Ministério Público brasileiro na tutela dos direitos coletivos, com ênfase na efetividade de sua atuação, especialmente no contexto das relações de consumo, à luz da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna de 1988 conferiu à instituição um novo e ampliado papel, transformando-a em um dos pilares do Estado Democrático de Direito, com status de instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado. Nesse novo cenário, o Ministério Público passou a exercer funções estratégicas voltadas à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No Capítulo I, abordou-se a evolução histórica e constitucional do Ministério Público, desde suas origens até a estrutura consagrada pela Constituição de 1988. Demonstrou-se que os princípios institucionais, como a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional — e os diversos campos de atuação foram fundamentais para consolidar o MP como verdadeiro agente de transformação social. Destacou-se, nesse contexto, a atuação do Ministério Público na defesa das relações de consumo, frente às assimetrias que permeiam essas relações e à vulnerabilidade do consumidor diante da lógica mercadológica contemporânea.

O Capítulo II foi tematizado sobre a Ação Civil Pública ser um dos principais instrumentos processuais à disposição do Ministério Público para a tutela dos direitos coletivos. Foram analisadas as diferentes espécies de direitos metaindividuais, a legitimidade ativa do MP, bem como seu protagonismo na propositura, acompanhamento e eventual substituição das partes em ações coletivas. Evidenciou-se que a atuação do MP, como autor ou como *custos legis*, representa um importante mecanismo de promoção do acesso à justiça coletiva. Além disso, discutiu-se a importância das promotorias especializadas e da articulação entre o Ministério Público Federal e os Ministérios Públicos Estaduais na formação de litisconsórcio ativo, especialmente em casos de maior complexidade e repercussão social.

No Capítulo III, o foco recaiu sobre a atuação extrajudicial e preventiva do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), especialmente nas relações de consumo. Foram descritos diversos instrumentos extrajudiciais — como a Notícia de

Fato, o Procedimento Preparatório, o Inquérito Civil, a Recomendação Administrativa, o Acordo de Não Persecução Cível, os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), entre outros — que têm se mostrado eficazes na resolução de conflitos e na contenção de práticas lesivas antes mesmo da judicialização. Ademais, destacou-se neste trabalho o papel das corregedorias e dos órgãos de revisão no controle interno da instituição, sobretudo após a Emenda Constitucional nº 45/2004 e a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), como instrumentos voltados à promoção da eficiência, da transparência e da efetividade institucional.

Ao final da pesquisa, é possível concluir que o Ministério Público tem cumprido papel marcante na consolidação de uma ordem jurídica mais justa, democrática e inclusiva. Sua atuação, tanto judicial quanto extrajudicial, revela-se imprescindível para o fortalecimento dos direitos coletivos e para o reequilíbrio das relações sociais, especialmente no campo das relações de consumo. O protagonismo do MP, especialmente quando pautado por uma postura proativa e multifuncional, contribui significativamente para a pacificação social, a prevenção de danos e a promoção da cidadania, confirmando sua relevância institucional no cenário jurídico contemporâneo.

Ao lume do exposto, a presente monografia não apenas reafirma a importância do Ministério Público como defensor dos direitos coletivos no Brasil, mas também propõe uma reflexão sobre os desafios e oportunidades que ainda se colocam para o aperfeiçoamento contínuo de sua atuação, especialmente diante das dinâmicas e complexidades sociais em constante transformação.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CONAMP). STF reforça o princípio do Promotor Natural no Julgamento da ADI 2854. Brasília, DF: **CONAMP**, 1º set. 2020. Disponível em:

<https://www.conamp.org.br/imprensa/noticias/7033-stf-reforca-o-principio-do-promotor-natural-no-julgamento-da-adi-2854-7033.html>. Acesso em 15 jun.2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de setembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 15.562, 6 nov. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 23.781, 15 dez. 1981. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1980-1987/leicomplementar-40-14-dezembro-1981-364978-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 6.845, 21 maio 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 17 jan. 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 10.649, 25 jul. 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078/1990, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 12 set. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 6993, 03 jun. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.625/1993, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1.997, 15 fev. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 152, nº 51, p. 1-51, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, nº 202, p. 1-5, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. **Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1942**. Regula a execução da parte policial e criminal da Lei n.º 261, de 31 de dezembro de 1841. *In*: Coleção de Leis do Império do Brasil - 1842, v. 1, pt. 2, p. 39. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/regula/1824-1899/regulamento-120-31-janeiro-1842-560826-publicacaooriginal-84031-pe.html>. Acesso em: 02 jan. 2025.

BUSATO, P.C. **A formação histórica do Ministério Público** - Origens do Ministério Público na França, em Portugal e no Brasil. GEN Jurídico, 11 nov. 2016. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/penal/a-formacao-historica-do-ministerio-publico-origens-do-ministerio-publico-na-franca-em-portugal-e-no-brasil>
. Acesso em: 22 maio 2025.

CLÉVE, C.M. O Ministério Público e a Reforma Constitucional. **Revista dos Tribunais**, v. 692, p. 21-30, jun. 1993. Disponível em: https://www.academia.edu/12156392/Minist%C3%A9rio_P%C3%ABlico_e_Reforma_Constitucional. Acesso em: 21 maio 2025

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Brasília, DF: **CNMP**, 17 set. 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2025

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Glossário. Brasília, DF: **CONAMP**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario>. Acesso em: 21 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução n° 82, de 29 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Brasília, DF: **CNMP**, 29 fev. 2012. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2025

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução n° 164, de 28 de março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: **CNMP**, 28 mar. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2025

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução n° 174, de 4 de julho de 2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Brasília, DF: **CNMP**, 4 jul. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2025

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução n° 189, de 18 de junho de 2018. Altera a Resolução n° 174, de 4 de julho de 2017. Brasília, DF: **CNMP**, 18 jun. 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/23-07-2018/Resolucao-n-189.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2025

CONSTANTINO, C.E. Ação civil pública a defesa dos interesses metaindividuais em juízo, pelo Ministério Público e entidades co-legitimadas. **Revista síntese de direito civil e processual civil**, v. 2, n. 10, p. 26-29, 2001.

COSTA, J. P da; BENATTO, P.H.A. O papel do Ministério Público Brasileiro como guardião e fiscal das políticas públicas. **Revista Jurídica OAB Tatuapé**, v.3, n. 2, 2024. Disponível em: <https://revista.oabtatuape.org.br/index.php/revista/article/view/85>. Acesso em: 21 maio. 2025

COSTA, W. H; BASÍLIO, N. de F.A. A experiência do estado de Minas Gerais na efetivação dos direitos do consumidor através de uma política sancionatória consistente. **Revista de Direito Público**, Londrina, v.7, n. 1, p. 69-94, jan. 2012. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/8972>. Acesso em: 21 maio. 2025.

DAVINA, J.V. A legitimidade ativa do Ministério Público para a tutela dos interesses e direitos do consumidor. **Revista Jurídica UNIJUS**, p. 15.

DINIZ, C,S. Ministério Público e a Proteção do patrimônio público. **Revista do**

CNMP, n. 6, 2017. Disponível em:
<https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/89> Acesso em: 02 jul. 2025.

GORDILHO, H.J. de S.; SILVA, M.A.C da. Avaliando o novo Ministério Público resolutivo. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, v. 4, nº 2, p. 85-99, 2018.

LACERDA, J. M dos S. B. **A atuação do Ministério Público na tutela do consumidor**. Monografia (Especialização em Direito Processual Civil) — Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa (PB), 2006. Disponível em:
<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/15024?show=full>. Acesso em: 21 maio. 2025

MAZZILLI, H.N. **O acesso à Justiça e o Ministério Público**. Editora Saraiva, 2007.

MAZZILLI, H.N. Princípios Institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público**, n. 50, out./dez, 2013. Disponível em:
<https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

MASSON, C.; VILHENA JUNIOR; E. **Prática Penal, Civil e Tutela Coletiva Ministério Público**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense (Método), 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA (MPBA). CEACON - Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça do Consumidor. Salvador: **MPBA**. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/area/ceacon/apresentacao>. Acesso em: 07 jun. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (MPDFT). Estrutura. Brasília, DF: **MPDFT**. Disponível em:
<https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/sobre-o-mpdft/10784-estrutura>. Acesso em: 21 maio 2025

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (MPDFT). Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos do Consumidor PRODECON. Brasília, DF: **MPDFT**. Disponível em:
<https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/promotorias-justica-menu/prodecon-menu>. Acesso em: 07 jun. 2025.

ÓRGÃO ESPECIAL DO COLÉGIO DE PROCURADORES (OECP). Resolução nº 11, de 11 de abril de 2022. Disciplina, no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia, a notícia de fato, o procedimento administrativo, o procedimento preparatório de inquérito civil, o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, o acordo de não persecução cível, a recomendação e a audiência pública, revoga a Resolução nº 6, de 11 de maio de 2009, e dá outras providências. Salvador: OECP, 2022. Disponível em:
<https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/diariojustica/20241021.pdf>. Acesso em: 02/07/2025.

OLIVEIRA, A. F.; FIESTE, J. Um breve histórico do Ministério Público no Brasil. **IV Jornada de Iniciação Científica e de Extensão Universitária**, v. 4, n. 4, 2014. Disponível em: <https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/article/view/961>. Acesso em 21 maio. 2025.

OLIVEIRA, J. F. M. de. Da legitimidade do Ministério Público para a propositura de ações civis públicas na tutela de interesses individuais homogêneos. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 8, p. 1452-1468, out/2020. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2182>. Acesso em: 25 maio 2025.

PINHO, M. V. F. R.; SCHWEZ, R. Os Órgãos de Revisão do Ministério Público como garantia de resolutividade. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, v. 9, 2023. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/rjcn/article/view/597>. Acesso em: 02 jul. 2025.

SILVA, E.J de M.; CAPORAL, H.C. A ação civil pública como norma de garantia de direitos. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**, Porto Alegre, v. 19, n.1, p. 132-146, 2024. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/201>. Acesso em: 25 maio 2025

SOUTO, A. F.L.; MONTE, Y.L. do. A atuação do Ministério Público nas relações consumeristas enquanto autoridade administrativa frente à tutela dos direitos do consumidor. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.6, n.7, p. 51155-51165, jul.2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/13875/11613>. Acesso em 15 jun. 2025.

SPALDING, A.M. A legitimidade ativa do ministério público na ação civil pública. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 3, 2003. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/2494>. Acesso em: 07/06/2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Promulgada há 15 anos, Reforma do Judiciário trouxe mais celeridade e eficiência à Justiça brasileira. Brasília, DF: **STF**, 03 jan. 2020. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/promulgada-ha-15-anos-reforma-do-judiciario-trouxe-mais-celeridade-e-eficiencia-a-justica-brasileira>. Acesso em: 02/07/2025.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Informe nº 585. Recurso Especial 1.254.428-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 2/6/2016, DJe 10/6/2016. Brasília, DF: **STJ**, 2016. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?livre=@CNOT=015947>. Acesso em: 15 jun. 2025.