

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**CURSO DE DIREITO**

**A TUTELA PREVENTIVA NA PROTEÇÃO AO DIREITO COLETIVO: ATUAÇÃO  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Camila Costa Machado

Presidente Prudente/SP  
2025

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**CURSO DE DIREITO**

**A TUTELA PREVENTIVA NA PROTEÇÃO AO DIREITO COLETIVO: ATUAÇÃO  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Camila Costa Machado

Monografia apresentada como requisito parcial de conclusão do curso e obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Profa. Ms. Carla Roberta Ferreira Destro.

Presidente Prudente/SP  
2025

# **A TUTELA PREVENTIVA NA PROTEÇÃO AO DIREITO COLETIVO: ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Carla Roberta Ferreira Destro  
Orientadora

João Pedro Gindro Braz  
Examinador 1

Mário Caonetto Coimbra  
Examinador 2

Presidente Prudente, 03 de novembro de 2025.

## **DEDICATÓRIA E/OU EPÍGRAFE**

Dedico este trabalho ao Único que nunca me abandona, que me segura nos momentos mais difíceis e me acompanha nos momentos mais felizes, o Único digno de receber toda honra e toda glória, Jesus Cristo.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Jesus, meu guia e sustento diário, é Ele quem me concede paz, amor e graça em cada dia, sem Sua presença, nada teria sentido ou propósito, sem Sua força, eu não teria conseguido vencer cada desafio e chegar até aqui. A Ele dedico toda a minha gratidão, por me conduzir com sabedoria, iluminar meus caminhos e me lembrar todos os dias de que, com fé, tudo é possível.

Agradeço a minha família, base sólida da minha vida, que me acolhem com amor incondicional, me inspiram a continuar mesmo diante das dificuldades e me mostram o valor do apoio verdadeiro. Mãe e irmã, vocês me ensinam diariamente o significado do amor, da paciência e da união, e sou eternamente grata por isso.

Agradeço também às minhas companheiras de faculdade, meninas especiais que tornaram essa caminhada mais leve, divertida e acolhedora. Foram muitas risadas, conversas sinceras, loucuras de estudo e apoio mútuo nas semanas de prova. Cada uma de vocês fez com que essa jornada acadêmica fosse mais do que apenas uma etapa de formação, foi um período de amizade, aprendizado e crescimento pessoal.

Agradeço a minha orientadora professora Carla, que me ajudou nesse ano e me orientou da melhor forma que eu poderia pedir, foi uma escolha muito importante e especial.

Estendo minha gratidão aos meus amigos, aqueles que, mesmo fora do ambiente acadêmico, estiveram sempre presentes, obrigada por me ouvirem, me animarem nos dias difíceis e celebrarem comigo cada pequena vitória. O carinho e o apoio de vocês foram essenciais para que eu mantivesse o equilíbrio, a alegria e a motivação ao longo dessa fase.

E, de maneira especial, agradeço ao meu amor, que me apoia, me incentiva, me conforta e cuida de mim, obrigada por estar ao meu lado, por me entender, por me ouvir quando o cansaço fala mais alto e por acreditar em mim até nos momentos em que eu duvidava, seu amor foi um baita presente.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, fizeram parte dessa trajetória. Cada uma contribuiu de maneira única para o meu crescimento e para a realização deste trabalho, este resultado não é apenas meu, mas de todos que caminharam comigo.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise sobre a proteção dos direitos coletivos dentro do ordenamento jurídico brasileiro, com atenção especial na tutela preventiva, investigando sua superioridade em relação à tutela reparatória e seu uso, pelo Ministério Público, como ferramenta para garantir uma defesa efetiva e eficaz. A pesquisa, de abordagem qualitativa e método dedutivo, foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise legislativa. Inicialmente, o estudo conceitua os direitos coletivos, sua titularidade, e os desafios enfrentados para sua proteção, demonstrando a insuficiência da lógica tradicional de reparação. Em seguida, destaca-se a importância da tutela preventiva e sua maior eficácia, explorando instrumentos como a Tutela Inibitória, uma ferramenta judicial destinada a impedir a prática ou continuidade de atos ilícitos que possam causar danos irreparáveis e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), um acordo extrajudicial para prevenção de danos. Por fim, evidencia-se a atuação essencial do Ministério Público na defesa desses direitos, tanto por meio de ações judiciais quanto de instrumentos extrajudiciais, consolidando-o como um agente resolutivo de grande relevância social. Conclui-se que, embora a tutela reparatória ainda seja amplamente utilizada, uma maior atenção à prevenção é indispensável para a proteção eficaz dos direitos coletivos, especialmente quando aliada à atuação eficiente e protagonista do Ministério Público na garantia da efetividade desses direitos.

**Palavras-chave:** Direito Coletivo. Ato Ilícito. Reparação. Prevenção. Tutela Inibitória. Ministério Público.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the protection of collective rights within the Brazilian legal system, with a focus on preventive legal protection. It investigates its superiority compared to reparatory legal protection and how the Public Prosecutor's Office utilizes it as a tool to ensure effective and efficient defense. The research, employing a qualitative approach and a deductive method, was conducted through a bibliographic review and legislative analysis. Initially, the study conceptualizes collective rights, their diffuse or collective ownership, and the challenges faced in their effective protection, highlighting the insufficiency of the traditional reparatory logic when collective damage has already materialized. Subsequently, the importance of preventive legal protection and its greater effectiveness is emphasized, exploring instruments such as Inhibitory Legal Protection, a judicial tool designed to prevent the practice or continuation of unlawful acts that could cause irreparable harm and the Conduct Adjustment Agreement, an out-of-court agreement for damage prevention. Finally, the essential role of the Public Prosecutor's Office in defending these rights is highlighted, both through judicial actions and extrajudicial means, solidifying its position as a decisive agent of great social relevance. It is concluded that, although reparatory legal protection is still widely used, greater attention to prevention is indispensable for the effective protection of collective rights, especially when combined with the efficient and leading role of the Public Prosecutor's Office in ensuring the effectiveness of these rights.

**Keywords:** Collective Rights. Unlawful Act. Reparation. Prevention. Inhibitory Legal Protection. Public Prosecutor's Office.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CCY – Comissão Guarany Yvyrupa

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CF – Constituição Federal

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CPC – Código de Processo Civil

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FEPERJ – Federação dos Pescadores do Estado do Rio de Janeiro

FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

LACP – Lei da Ação Civil Pública

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados

MP – Ministério Público

MPF – Ministério Público Federal

ONG – Organização Não Governamental

PA – Procedimento Administrativo

PR-SP – Procuradoria da República em São Paulo

REsp – Recurso Especial

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2 DIREITO COLETIVO: CONCEITO, DIFICULDADES E DEFESA .....</b>	<b>12</b>
2.1 Dificuldades na Concretização do Direito Coletivo .....	16
2.2 O Ministério Público e o Direito Coletivo .....	17
2.3 A Defesa do Direito Coletivo .....	18
<b>3 PREVENÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DOS DANOS COLETIVOS .....</b>	<b>21</b>
3.1 Tutela Preventiva .....	24
3.2 Tutela Inibitória: Alternativa Judicial de Prevenção .....	27
3.3 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): A Necessária Prevenção Extrajudicial .....	31
<b>4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO COLETIVO .....</b>	<b>38</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro tem passado por profundas transformações nas últimas décadas, especialmente em relação à proteção dos direitos coletivos. Historicamente marcado por uma lógica individualista, o sistema jurídico vem se adaptando para reconhecer e efetivar a tutela de direitos que transcendem a esfera individual e que alcança grupos, categorias e toda a coletividade. Nesse cenário, a proteção dos direitos coletivos, como o direito à saúde, à educação, ao meio ambiente equilibrado e aos direitos do consumidor, era um pilar fundamental para a garantia da justiça social e do Estado Democrático de Direito.

A efetivação dos direitos coletivos, contudo, apresentou desafios singulares, especialmente quando a abordagem prioritária se concentra na reparação de danos já concretizados, muitas vezes irreversíveis ou de difícil mensuração, pois, nesses casos, a mera reparação pecuniária não seria suficiente para a tutela, visto serem direitos que não possuem somente um titular.

A escolha do presente tema, que focou na tutela preventiva e na atuação do Ministério Público na proteção dos direitos coletivos, justificou-se pela factível necessidade na inovação e fortalecimento dos instrumentos jurídicos disponíveis. A lógica tradicional da reparação, embora essencial, revelou-se frequentemente insuficiente diante da complexidade e da natureza muitas vezes irreparável dos danos coletivos, como aqueles que afetam o meio ambiente ou grandes coletividades vulneráveis, como os consumidores.

É imperativo, portanto, buscar mecanismos que priorizem a prevenção do ilícito, impedindo que o dano sequer se concretize. Compreender a relevância e importância da tutela preventiva e o papel proativo do Ministério Público, como agente essencial na defesa dos interesses coletivos, é crucial para fortalecer a efetividade da proteção desses bens jurídicos e assegurar uma resposta mais eficaz às demandas da sociedade.

Diante da insuficiência da tutela meramente reparatória e da crescente complexidade dos conflitos envolvendo direitos coletivos, este trabalho buscou responder: de que forma a tutela preventiva se apresenta como o principal meio de proteção a esses direitos e qual o papel do Ministério Público na concretização dessa defesa no ordenamento jurídico brasileiro?

A hipótese central desta pesquisa foi que a tutela preventiva, ao permitir a intervenção antes da ocorrência ou reiteração do dano, demonstra-se mais eficaz na proteção dos direitos coletivos do que a tutela reparatória. Adicionalmente, o Ministério Público, em virtude de suas atribuições constitucionais e dos instrumentos judiciais e extrajudiciais à sua disposição, assumiu um papel de protagonista indispensável na promoção e concretização dessa proteção preventiva, contribuindo para uma efetiva garantia dos interesses transindividuais.

Com isso, o objetivo geral deste trabalho foi analisar de que maneira a tutela preventiva se apresenta como principal meio de proteção aos direitos coletivos e o papel do Ministério Público na concretização desses direitos. Para tanto, buscamos conceituá-los, com suas subdivisões e as dificuldades inerentes à sua concretização; distinguimos a tutela reparatória da tutela preventiva, evidenciando a primazia desta última na proteção dos direitos coletivos; analisamos a Tutela Inibitória como alternativa judicial de prevenção de danos coletivos; examinamos o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como ferramenta extrajudicial essencial para a prevenção de danos coletivos; e, finalmente, avaliamos a atuação do Ministério Público na defesa e concretização dos direitos coletivos, tanto por meios judiciais quanto extrajudiciais.

A metodologia adotada para este estudo caracterizou-se por uma abordagem qualitativa, utilizando o método dedutivo. A investigação foi realizada por meio de revisão bibliográfica, abrangendo doutrinas nacionais e estrangeiras, artigos científicos e obras especializadas no tema. Complementarmente, procedeu-se à análise legislativa de dispositivos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, como a Constituição Federal de 1988, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Processo Civil. Também foram consultados precedentes jurisprudenciais relevantes para fundamentar a discussão sobre a aplicação prática dos institutos.

Para desenvolver essa análise, o trabalho foi organizado em cinco capítulos. O primeiro abordou a conceituação dos direitos coletivos, suas dificuldades de concretização e a relevância da atuação do Ministério Público nesse contexto. O segundo discutiu a prevenção judicial e extrajudicial dos danos coletivos, com foco nas tutelas reparatória e preventiva. O terceiro capítulo aprofundou a análise da Tutela Inibitória como alternativa judicial de prevenção. O quarto capítulo explorou o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento de

prevenção extrajudicial. Por fim, o quinto capítulo detalhou a atuação do Ministério Público na concretização dos direitos coletivos, analisando seus mecanismos e desafios.

## 2 DIREITO COLETIVO: CONCEITO, DIFICULDADES E DEFESA

Os direitos coletivos, como o direito à saúde, à educação, à moradia, entre outros, são direitos presentes, em primeiro momento, em artigos como o artigo 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988) e o artigo 67 do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990), eles transcendem um único indivíduo, sendo a coletividade a titular destes direitos, ou seja, atinge simultaneamente um grupo de pessoas.

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

Melhor dizendo, esses direitos são direitos transindividuais, caracterizados pela determinação relativa dos titulares, ou seja, não existe um titular individual específico dessa garantia, mas sim um grupo, categoria ou classe de pessoas unidas por uma mesma relação jurídica-base, como, por exemplo, o direito do consumidor, a relação entre esses titulares gera um direito coletivo (Zavascki, 1996, p. 178-179).

Tal conceito também encontra fundamento expresso no artigo 81, parágrafo único, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990), que assim os define:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: [...] II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

Sendo assim, esse direito é uma conquista social reconhecida em lei, mas não era de responsabilidade principal do legislador conceituar esse direito, sendo essa conceituação escrita de forma mais didática e necessária para que não fosse possível que houvesse interpretações restritivas pelos juízes – já que era um conceito diferente do tradicional – que prejudicariam as vítimas (Vitorelli, s.d., s.p.). Visto que, esse direito, quando lesado, prejudica toda coletividade envolvida e os entes legitimados têm o dever de agir em defesa.

O direito coletivo entrou no ordenamento jurídico brasileiro como um microsistema normativo, por conta da necessidade de uma tutela dos direitos das pessoas de forma coletiva, pois o caráter individualista do ordenamento não era mais suficiente para as necessidades da sociedade moderna, especialmente pelas mudanças na dinâmica e massificação das relações societárias (Pedrosa, 2021. s.p).

Sob a ótica da definição de direito coletivo, é válido destacar que ele não pode ser dividido, sendo assim, se de alguma forma satisfeito ou lesado, irá atingir todos os seus titulares, sendo insuscetíveis de transmissão, renúncia, apropriação individual ou transação. Os direitos coletivos podem ser configurados como uma função abstrata prevista em lei, na qual a efetivação independe da vontade individual dos seus titulares (Zavascki, 1996, p. 178-179), tal como, não é necessário ser fumante para exigir a rotulagem adequada das embalagens, ou, não é necessário ser afetado diretamente por um dano ambiental para ter direito ao meio ambiente equilibrado (Silva Júnior, 2009, p. 80).

Seguindo adiante, observa-se que a titularidade do direito coletivo é destinada a grupo, categoria ou classe de pessoas que possuem uma relação jurídica base entre eles ou com a parte contrária, beneficiando, assim, essa coletividade (Vitorelli, s.d, s.p.). Por essa razão, é indivisível – todos são titulares de cada parte –, é inalienável e não possui valor econômico individual, o tornando inaproveitável de forma individualizada (Zavascki, 1996, p. 178-179).

Esses direitos são fundamentais para que haja na sociedade uma coesão e uma igualdade de tratamento, que leva a efetivação de princípios basilares do ordenamento brasileiro, como a dignidade da pessoa humana e solidariedade (Costa, 2018, *apud* Ribeiro; Santos; Netto, 2024).

Em termos de história relevantes para a proteção dos direitos coletivos no Brasil, em 1981, a Lei nº 6938 instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que pode, e é considerada um importante marco do início da normatização dos direitos difusos e coletivos, além da inclusão de novos instrumentos processuais, como a legitimidade do Ministério Público para ações de meio ambiente, importante para que o instituto começasse a proteger efetivamente a coletividade através da lei (Arantes, 1999, p. 85).

Mais à frente, com a Lei Complementar nº 40, de 1981, e outras Leis como a Lei Orgânica Nacional, foi definido uma nova função institucional do Ministério Público, que seria “promover a ação civil pública, nos termos da lei”,

regulamentando, assim, esse instrumento processual que é de suma importância para proteção dos direitos coletivos. E em 1985, com a Lei nº 7.347, a Ação Civil Pública foi disciplinada no ordenamento, definindo como objeto da ação “a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (Arantes, 1999, p. 85-86).

Ainda, foi com a Constituição Federal de 1988 que foi consolidado as inovações trazidas pela Lei da Ação Civil Pública, em especial, nos termos do artigo 129, inciso III (Brasil, 1988), que trouxe os direitos coletivos como objeto de proteção do Ministério Público: “são funções institucionais do Ministério Público: [...] III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

Assim, a Constituição de 88 foi mais um importante marco na proteção dos direitos coletivos, ampliando esses direitos e legitimando o Ministério Público para protegê-los, como defensor da cidadania, através de inúmeros instrumentos, como a ação civil pública, e a tutela preventiva, que será abordada neste trabalho (Arantes, 1999, p. 87).

Por fim, outro importante código para os direitos coletivos no Brasil, é o Código de Defesa do Consumidor, criado pela Lei 8.078, de 1990, nele, temos definições mais claras, inclusive os efeitos da coisa julgada (Brasil, 1990), que serão discutidos posteriormente, e que estão bem-dispostos nos artigos 81 e 103 do Código, respectivamente (Arantes, 1999, p. 87).

Assim, é inegável que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece e protege os direitos coletivos (Rosa, 2019, p. 123).

Sempre quando tratado pela doutrina, o direito coletivo costuma ser apresentado com subdivisões: o direito coletivo *stricto sensu*, o difuso e o individual homogêneo, razão pela qual é de suma relevância entender as diferenças entre os conceitos para saber a melhor forma de tutelá-los.

No direito difuso não é possível determinar os detentores, possuindo, assim, maior generalidade. Ele advém de ocasiões de circunstâncias fáticas, e são considerados materialmente coletivos (Rosa, 2019, p. 124). Em contrapartida, no direito coletivo *stricto sensu*, os titulares são grupos determinados que possuem uma relação jurídica base em comum, apresentando um grau de generalidade menos amplo, quando comparado com o difuso. Entretanto, ambos são indivisíveis. Neste âmbito, é importante destacar o esclarecimento de Fredie Didier Jr. (2017, s.p):

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

Cabe salientar, ainda, o direito individual homogêneo, que é acidentalmente coletivo, sendo divisível e individualizado, mas, decorre de uma mesma origem e por isso permite um tratamento coletivo, que, inclusive, é importante para garantir uma efetividade maior tutela desse direito (Ribeiro, Santos, Netto, 2024, s.p). Além disso, ele é transmissível, suscetível a renúncia e transação, deferente dos outros dois citados anteriormente. Assim, tem-se que esse direito é primordialmente individual e ocasionalmente coletivo (Pedrosa, 2021, s.p).

Dessa forma, com as definições em destaque, podemos concluir como o ordenamento jurídico criou um microssistema voltado somente para proteção de direitos coletivos, que se dividem entre difuso, coletivo *stricto sensu* e individual homogêneo. Tendo isso em vista, resta clara a necessidade de buscar a efetiva proteção e tutela desses direitos, iniciando-se, como etapa primordial, pelo entendimento detalhado de cada categoria (Pedrosa, 2021, s.p).

Para Rangel (2018, p. 119-135):

Os microssistemas jurídico-normativos são híbridos por natureza. Normas provenientes de vários ramos do direito, reveladas tanto sob a forma de regra quanto sob a configuração de princípio, encarecem valores específicos, desafiando a elaboração de regras interpretativas próprias, com o objetivo de que seu conteúdo jurídico possa interagir com outros corpos normativos, influenciando-os e sendo por eles influenciado ao mesmo tempo. Os microssistemas jamais se esgotariam com a promulgação de uma só lei. Em outras palavras, a microssistematização continuará se expandindo à medida que o dinamismo e complexidade das relações sociais assim exigirem.

Diante disso, resta evidente que a busca pelo aperfeiçoamento e melhora do ordenamento jurídico brasileiro está aberto e dinâmico, e a proteção

efetiva dos direitos coletivos está em constante evolução, como pode ser observado nos inúmeros avanços que ocorreram nas últimas décadas (Rosa, 2019, p. 4).

## **2.1 Dificuldades da Concretização do Direito Coletivo**

Esse direito encontra obstáculos práticos no sistema judicial, de acordo com Gidi e Zaneti Junior (2019, p. 2), “quanto mais pessoas tem acesso à justiça, maior é a sobrecarga do Poder Judiciário e menor a efetividade”, nessa máxima é possível entender as dificuldades do Poder Judiciário e dos detentores desse direito de adquirir o que se é garantia, pois, na sociedade moderna, não faltam relações em que o titular não é identificado de forma precisa, sendo o Estado, de forma direta, responsável por essa proteção (Gonzalez; Silva, 2018, p. 2170).

Os direitos coletivos, muitas vezes, possuem titulares que aparecem de forma pontual e temporária, e, na maioria das vezes, é apenas um meio processual para alcançar um fim individual. Mesmo quando atribuído de forma estável a um ente coletivo, existem falhas na efetividade. Como é possível observar, historicamente, na proteção dos direitos dos indígenas, que, embora sejam coletivos, para reivindicá-los, na maioria das vezes, precisam se constituir como pessoa jurídica, o que representa um entrave adicional à sua plena proteção (Souza Filho, 1999, p. 3).

Outrossim, o reconhecimento do direito coletivo demanda uma ruptura com a estrutura jurídica vigente, pois, na maioria dos casos, a tendência é priorizar os direitos individuais em detrimento dos interesses coletivos, frequentemente fadados a omissão ou secundarização (Moreira, 1985, p.2).

Por isso, como exposto por Arantes (1999, p. 87), há uma pressão no ordenamento jurídico brasileiro nas últimas décadas, em prol do reconhecimento da dimensão coletiva de determinados conflitos que são tratados individualmente, inclusive, visando a judicialização de conflitos políticos, fenômeno que vem crescendo desde as mudanças trazidas pelos direitos coletivos e a atuação do Ministério Pública na proteção deles.

Dessa forma, torna-se necessário haver inovações relacionadas ao modelo processual tradicional, que até os dias de hoje ainda é muito individualista. A construção de mecanismos alternativos que ofereçam tutelas adequadas ao direito coletivo e que garantam meios para viabilizar a proteção desse direito, de forma

otimizada e eficaz, e buscando eficiência na guarda dos direitos coletivos em sua dimensão constitucional.

Em suma, no Brasil, “a discussão científica dos direitos coletivos se iniciou pela doutrina de direito processual, mais precisamente no momento em que surgiram diplomas legais disciplinando as ações coletivas” (Bessa, 2007, p.202), entretanto, o Estado “mostrou-se absolutamente incapaz de absorver e dar resposta satisfatória aos novos litígios que acabavam ficando marginalizados e, gerando, em consequência, intensa e indesejada conflituosidade” (Bessa, 2007, p.203).

## **2.2 O Ministério Público e o Direito Coletivo**

O Ministério Público desempenha um papel importante na defesa dos direitos coletivos, através da propositura de ações judiciais, audiências públicas, termo de ajustamento de conduta, entre outros instrumentos, conforme exposto no artigo 129 da Constituição Federal (Brasil, 1988), especialmente em seus incisos II e III:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

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

Nesta via, o Ministério Público vem se destacando cada vez mais na proteção dos direitos coletivos, principalmente no Poder Judiciário, tratando, geralmente, de conflitos de cunho político, o que leva ao fenômeno chamado “politização do poder judicial”. Esse movimento tem sido importante para normatização de leis de cunho coletivo, como direitos do meio ambiente, direitos do consumidor, patrimônio público e histórico, entre outros (Arantes, 1999, s.p).

Diante disso, é válido destacar que a atuação do Ministério Público é essencial para garantir a efetividade dos direitos coletivos, ainda mais em um sistema jurídico ainda predominantemente voltado à tutela individual. Sua legitimidade constitucional e os instrumentos que possui tornam essa instituição um agente indispensável na promoção da justiça social e na defesa de interesses

difusos e coletivos, contribuindo para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito (Arantes, 1999, s.p), como veremos posteriormente nos próximos capítulos.

No que tange às questões processuais, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985) regula o processo judicial destinado à apuração da responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e aos direitos dos consumidores, e, posteriormente, incorporado a tutela dos interesses difusos em geral (Brasil, 1985).

A legitimidade para propor essa ação é atribuída às pessoas jurídicas de direito público, como o Estado e suas entidades, incluindo o Ministério Público, e, com o tempo, a lei estendeu também às organizações não governamentais (ONGs) que atendessem aos requisitos legais (Zavascki, 2005, p. 10).

Além disso, a Lei da Ação Civil Pública – LACP (Brasil, 1985) trouxe ao ordenamento inúmeros institutos processuais coletivos e trouxe um reconhecimento maior para tutela dos direitos coletivos. Em especial, legitimou a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público para colher elementos para entrada da ação e com isso facilitou as conciliações extrajudiciais (Zaneti Jr.; Garcia, 2025).

### **2.3 A Defesa do Direito Coletivo**

A defesa deste tipo de direito pode ocorrer de forma distinta dos demais, sendo na forma de substituição processual, quando o autor da demanda não tem a disponibilidade do objeto da ação, o direito de celebrar acordos, confessar ou assumir ônus probatório não fixado em lei, pois cabe às entidades legitimadas (Ministério Público, sindicatos, associações, Defensoria Pública e Entes Públicos) agirem em nome das pessoas, defendendo, assim, o direito coletivo (Zanferdini; Faria; Silva, 2024, p. 16).

Por tratar-se de direito metaindividual, ou seja, não pode ser transferido para terceiro, ser objeto de renúncia ou transação, é necessário que essa tutela seja efetuada através da substituição processual. Por exemplo, na classe dos advogados, o direito previsto no artigo 107, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988), não é de titularidade de um só advogado, mas de toda a classe, por conta da relação jurídica preexistente (Rosa, 2019, p. 125).

A substituição processual trata-se, portanto, de uma forma específica de representação, em que um legitimado ativo, expressamente previsto em lei,

propõe em juízo uma ação para defesa de direito alheio, sem necessidade de autorização do titular do direito discutido, modo este utilizado na tutela de direitos coletivos, nas ações civis públicas e ações coletivas de sindicatos, por garantir a efetividade da proteção em contexto de interesse social amplo (Zavascki, 2005, p. 36).

Ademais, a substituição processual é um mecanismo de muita relevância para a democratização do acesso à justiça, e, ainda, evita a sobrecarga dentro do Sistema Judiciário, evitando, por vezes, a repetição de processos com o mesmo tema e garantindo decisões uniformes para coletividade interessada, e, portanto, gerando uma segurança jurídica (Silva, 2025, s.p).

É possível encontrar o respaldo normativo da substituição processual dos órgãos citados anteriormente, no artigo 91 do Código de Defesa do Consumidor (Brasil, Lei nº 8.078, 1990), no capítulo que trata das ações coletivas para a defesa de interesses individuais homogêneos, conferindo aos legitimados do artigo 82 do mesmo código, dentre eles o Ministério Público, uma autorização para propor ação coletiva em nome próprio pelos interesses das vítimas.

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

Em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça, em 24 de setembro de 2024, no julgamento do REsp nº 1.704.185 (STJ, 2024), pelo relator ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, foi analisado a possibilidade da Federação dos Pescadores do Estado do Rio de Janeiro (FEPERJ) atuar como autora em ação coletiva proposta em nome dos pescadores que foram afetados por um vazamento de óleo na Bacia de Campos, gerando grandes danos ambientais ao local.

Essa representação foi aceita pelo STJ, quando o relator reconheceu a legitimidade extraordinária da entidade, destacando, assim, a relevância social do bem jurídico tutelado. Assim, o caso se insere no conjunto de precedentes em que o STJ reafirma a viabilidade da tutela coletiva para a defesa de interesses transindividuais, reforçando a importância do acesso à Justiça por meio de legitimados extraordinários (Silva, 2025, s.p).

Apesar de sua importância para a efetiva tutela dos direitos coletivos, a substituição processual enfrenta diversas limitações práticas e jurídicas, sendo elas,

por exemplo, a amplitude dos poderes dentro desse mecanismo ou a extensão dos efeitos da coisa julgada em ações coletivas e a repercussão das decisões (Silva, 2025, s.p).

Por isso, o Poder Judiciário, por muitas vezes, opõe-se a legitimidade extraordinária da ação coletiva, com a justificativa de que os próprios titulares do direito lesado deveriam entrar com a ação, mesmo quando representado pelo Ministério Público. Já que, a ação, quando procedente, beneficiará todas as pessoas ligadas àquela relação jurídica (Arantes, 1999, p. 89).

Além disso, o efeito da coisa julgada em ação de direito coletivo é *ultra partes*, além das partes, mas, ficando restrita a um grupo, categoria ou classe (Arantes, 1999, s.p). E, a referida coisa julgada é polêmica dentro do ordenamento jurídico brasileiro, pois, segundo Mancuso, as ações coletivas confrontam um dos princípios básicos do processo judicial, que seria a sentença fazer coisa julgada entre as partes as quais é dada, não afetando positiva ou negativamente a terceiros (Mancuso, 1994, p. 167 *apud* Arantes, 1999, p. 89).

Por fim, esses direitos exigem uma coordenação eficiente entre os membros de grupos determinados ou determináveis, e sua proteção amplia a capacidade de atuação das entidades representativas, como o Ministério Público, promovendo um maior e mais eficaz equilíbrio entre as relações. E através das ações coletivas os indivíduos lesados podem buscar a reparação ou prevenção de seus direitos de uma forma mais efetiva (Ribeiro; Santos; Netto, 2024, p. 1336).

O fortalecimento da legislação brasileira e das instituições encarregadas da proteção dos direitos coletivos é essencial para uma proteção efetiva da sociedade. É indispensável o contínuo aperfeiçoamento das normas e a capacitação dos órgãos, a fim de enfrentar os desafios decorrentes da modernidade, sobretudo em um cenário de crescente globalização (Ribeiro; Santos; Netto, 2024, p. 1337).

Em conclusão, a salvaguarda dos direitos coletivos é fundamental para a construção de um Poder Judiciário mais justo e equilibrado. A implementação de medidas que assegurem a real aplicação das normas, somada à atuação ativa das entidades representativas, representa um avanço relevante e, por consequência, um fortalecimento da cidadania e da justiça social (Ribeiro; Santos; Netto, 2024, p. 1337).

### 3 PREVENÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DOS DANOS COLETIVOS

O Código Civil brasileiro trouxe, em seu artigo 186, o conceito de ato ilícito como aquilo “por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem” (Brasil, Lei nº 10.406, 2002). A mensagem que temos com essa definição é que dano configura elemento do ato ilícito, de modo que, se não há dano, não há ilícito, o que acabou gerando uma falta de autonomia e um engessamento à ilicitude, visto que um determinado ato só seria considerado ilícito se causasse algum tipo de dano.

Nesse contexto, a reparação se tornou regra dentro do Poder Judiciário brasileiro, uma vez que, se já existe um dano, é preciso repará-lo de alguma forma, dando ênfase em uma lógica condenatória e restitutiva, responsável pela grande utilização de técnicas coercitivas. Supondo, dessa maneira, que qualquer interesse pudesse ser protegido por meio de restituição do bem ou reparação pecuniária (Arenhart; Osna, 2016, p. 4), abrindo espaço para dois tipos de tutelas que visam a reparação, sendo elas, a específica e a genérica.

A tutela específica visa uma reparação “in natura”, buscando reestabelecer concretamente o status anterior do direito que fora lesionado, restaurando o bem ou a situação jurídica original. Encontra-se respaldo normativo dessa tutela no artigo 497 e 498, caput, do Código de Processo Civil (Brasil, Lei nº 13.105, 2015), que tratam das obrigações de fazer e não fazer, e de entregar coisa, respectivamente.

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Já a tutela genérica, é aquela que busca restituir determinada perda ou lesão de direito através da fixação de perdas e danos, ou melhor, através de uma reparação pecuniária, sem se preocupar com a recomposição exata do bem lesado, mas ponderando um valor para substituir/compensar determinada violação, ainda que não exatamente o que foi perdido (Abreu, 2020, s.p).

Dessa lógica, tem-se que, em regra, no Brasil, adota-se a tutela específica, assim, é priorizado no Poder Judiciário a restituição exata do que foi lesado, em detrimento da simples conversão do dano em pecúnia, como podemos

observar no entendimento do doutrinador italiano Giuseppe Chiovenda (Chiovenda, 1907, p. 87), frase essa chamada de Máxima Chiovendiana, considerada a virada de chave no processo civil: “O processo civil para ser justo e adequado deve dar a quem tem direito tudo aquilo, e precisamente aquilo, que ela teria caso não houvesse violação do direito”.

Além disso, destaca-se ainda o princípio da congruência ou da correlação, estabelecido no artigo 492 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), o qual reforça a preferência da tutela específica no ordenamento jurídico brasileiro, dizendo que “É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado”, assegurando que o detentor do direito lesado receba exatamente o que foi objeto do pedido (Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2025)

Entretanto, mesmo que o Poder Judiciário, no âmbito reparatório, priorize a tutela específica, existem muitos casos em que não será possível a restituição do bem em sua forma original ou da situação voltar para seu *status quo*, quando, por exemplo, o bem não existe mais, ou se torna inútil com o decurso do tempo. Por isso, é possível a utilização, nesses casos, da tutela genérica, que também possui respaldo normativo na segunda parte do artigo 84 do Código de Defesa do Consumidor e seus parágrafos (Brasil, 1990), e foi a solução encontrada para esses casos de impossibilidade da tutela específica.

Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

Portanto, por muito tempo, incentivou-se no Poder Judiciário, principalmente em razão da vinculação entre dano e ilicitude, que só buscassem a proteção do direito quando ele de fato fosse lesado, sendo então utilizado a tutela reparatória como principal mecanismo. No entanto, essa lógica revelou-se insuficiente em relação, principalmente, aos direitos coletivos, pois surge a seguinte questão: como tutelar de forma efetiva esse tipo de direito, quando a lesão já se consumou e seus efeitos são, na maioria das vezes, irreversíveis ou difusos? (Silva Júnior, 2009, p. 69).

Essa limitação colocou em evidência uma necessidade de mudança de pensamento no Poder Judiciário, principalmente em relação a direitos transindividuais como os direitos coletivos, direitos estes que possuem titulares indeterminados e que ao ser lesado, afeta não só um indivíduo, mas um grupo de pessoas que possuem uma relação jurídica em comum. São nesses casos que a tutela reparatória passa a ser insuficiente, visto que um dano ambiental, por exemplo, quando concretizado, é irreversível, imensurável ou impossível de ser integralmente reparado (Silva Júnior, 2009, p. 69-71).

A partir do momento que a teoria do direito brasileiro separou o conceito de dano e ilícito, a exigência de um prejuízo concreto deixou de ser condição necessária para a caracterização do ato ilícito, permitindo, dessa forma, que o Poder Judiciário conseguisse dar um foco maior para prevenção de danos, priorizando evitar a ocorrência ou repetição desses danos. Como elucidado por Pontes de Miranda (Arenhart; Osna, 2016, p. 3):

Não se identifiquem o delito (ato ilícito) e a reparabilidade. Pode haver delito, ou melhor, ato ilícito, sem dano, e pois sem que se possa reclamar a reparação. Então, a ilicitude só permite a legítima defesa, as ações de manutenção de posse, os preceitos cominatórios, o hábeas-cópus e outros remédios preventivos dos danos à pessoa ou ao patrimônio. (Pontes de Miranda, ap. cit., p. 85).

Em suma, a distinção entre dano e ilícito se tornou um elemento base para uma efetivação da função preventiva nas tutelas dos direitos, demandando, dessa forma, que o Poder Judiciário passasse a buscar uma postura diferenciada, trazendo um aprimoramento da estrutura que vinha sendo consolidada desde o Código de Processo Civil de 1973 (Pinto; Faria, 2016, p. 1).

Nesse cenário, o processo civil passa a ter papel fundamental, especialmente com o surgimento e a consolidação da Ação Inibitória, cujo desenvolvimento começou a ganhar força a partir da década de 1990, pois, era preciso viabilizar a defesa dos direitos metaindividuais, com a finalidade de promover um efetivo acesso à justiça e andamento processual, e, ainda, evitar a multiplicação de ações semelhantes e, conseqüentemente, de decisões conflitantes (Santos, 2008, p. 37).

Diante disso, passou-se a reconhecer a importância de uma tutela preventiva dentro do Poder Judiciário, com instrumentos que têm por finalidade evitar a ocorrência do dano ou impedir a sua repetição (Silva Júnior, 2009, p. 69).

Essa virada é essencial para garantir a efetividade da jurisdição em que os conflitos ultrapassam as fronteiras do interesse individual e se projetam sobre bens jurídicos de natureza coletiva, como o meio ambiente, o patrimônio público, a saúde e o consumo, por exemplo.

Assim, proteger o direito antes de qualquer violação passou a ser não apenas uma alternativa, mas uma necessidade. Desde então, observa-se um interesse crescente da doutrina e da jurisprudência na análise e aplicação de formas de tutelar o direito antes da ocorrência de qualquer dano (Silva Júnior, 2009, p. 69).

Podemos concluir, com isso, que a tutela repressiva, quando aplicada em direitos coletivos, é incapaz de restabelecer integralmente o estado anterior à violação, pois esses direitos não admitem, por sua própria essência, recomposição plena. Assim, evidencia-se que a tutela ressarcitória, de caráter patrimonial e individualista, limita-se à compensação do dano, enquanto a tutela preventiva volta-se à proteção efetiva dos direitos fundamentais e à promoção de um convívio social equilibrado, buscando evitar que o prejuízo se concretize (Gomes, 2005, p. 284-285).

Dessa forma, embora seja comum que o ato ilícito se manifeste por meio do dano que ocasiona, não há como negar que existem hipóteses em que um ato que ainda não provocou danos, ou que possui grandes chances de provocar algum dano, deve ser considerado ilícito. Cabe, portanto, a jurisdição atentar-se de forma autônoma e específica tanto à conduta quanto às suas consequências, direcionando o foco à prevenção da prática, permanência ou repetição do ilícito (Arenhart; Osna, 2016, p. 6).

### **3.1 Tutela Preventiva**

Conforme apresentado no tópico anterior, a proteção dos direitos transindividuais, como os direitos coletivos, revela-se pouco eficaz quando se limita à tutela reparatória, visto que, uma vez que aquele direito é lesado, raramente será possível a restauração do status quo, sendo a reparação pecuniária, por muitas vezes o único meio de restituição (Arenhart; Osna, 2016, p. 6).

Entretanto, essa categoria de direitos não podem ser monetarizados de forma eficaz, e, por isso, não seria correto transformá-los em perdas e danos. Além disso, existe, ainda, a necessidade de buscar a prevenção de lesão a estes direitos,

visto que o dano pode ser irreversível. Dessa forma, a discussão sobre uma tutela preventiva como instrumento para proteção de direitos coletivos é cada vez mais relevante no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse íterim, é necessário o desenvolvimento de tutelas diferenciadas, voltadas a suprir a lacuna criada a partir de grandes períodos de predominância de tutelas jurisdicionais meramente repressivas, que simplesmente convertiam os direitos em valores pecuniários sem assegurar uma plena satisfação. E a tutela em questão seria a preventiva, que impede que o direito perca a sua essência no plano concreto e garante uma proteção realmente eficaz (Pinto; Faria, 2016, p. 2-3), essas tutelas, segundo Marinoni (2003, p. 304) "nada mais são do que tutelas alternativas ao procedimento ordinário, destinadas a tutelar de forma adequada e efetiva particulares situações de direito substancial."

Sendo assim, não é efetivo que Poder Judiciário utilize as técnicas de remoção do ilícito em casos de direito coletivo, visto que a lesão ainda não ocorreu e não tem como repará-la. Então, nestes casos, a técnica usada deveria ser, como exposto, a tutela preventiva, respaldada no artigo 497, parágrafo único, do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), usada para inibir a prática, a reiteração ou continuação do ilícito, sem a necessidade de demonstrar a ocorrência de dano ou até mesmo a existência de culpa ou dolo, através de uma obrigação de não fazer imposta pelo Juiz (medidas mandamentais, coercitivas, sub-rogatórias ou executivas).

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente. Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

O artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal (Brasil, 1988), diz que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", ou seja, este artigo declara como garantia, sem distinção, o acesso a jurisdição eficaz. Posto isto, podemos destacar a expressão "ameaça a direito", que leva a entender que basta uma ameaça para que um cidadão possa buscar respaldo do Poder Judiciário. Sendo este artigo a fundamentação mais importante para utilização da tutela preventiva, pois permite uma intervenção preventiva do Estado-juiz na

proteção dos direitos, assegurando, assim, uma ampla realização *in natura* do direito advindo do ordenamento (Pinto; Faria, 2016, p. 3).

No diapasão do acesso à justiça, advindo de tutelas diferenciadas para proteção dos direitos coletivos, Cappelletti (1988, p. 11-12) diz:

O direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos - de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

A tutela preventiva, portanto, busca respaldar um direito que não é somente individual, mas coletivo e estatal, por isso torna-se a melhor forma de versar sobre os direitos coletivos, pois adequa o direito processual às exigências desses direitos materiais emergentes (Pinto; Faria, 2016, p. 3). Sendo assim, temos que o Direito não pode, de forma alguma, permanecer preso em antigos modelos, sem buscar inovações que correspondam às necessidades advindas com as evoluções sociais, Cappelletti (1988, p. 8) ressalta que:

A ruptura da crença tradicional na confiabilidade de nossas instituições jurídicas e inspirando-se no desejo de tornar efetivos - e não meramente simbólicos - os direitos do cidadão comum, ela exige reformas de mais amplo alcance e uma nova criatividade. Recusa-se a aceitar como imutáveis quaisquer dos procedimentos e instituições que caracterizam nossa engrenagem de justiça.

Nesse contexto, a separação do conceito de ilícito e dano foi fundamental para que a prevenção começasse a ganhar espaço, no sentido de que, a simples ameaça a determinado direito já seria suficiente para considerar um ato ilícito, e assim colocá-lo sob a tutela da jurisdição. Ainda, se o ilícito é independente do dano, também seria necessário que se encontrasse uma tutela somente para esse ato e sua prevenção (Silva Júnior, 2009, p. 69).

Além disso, com essa separação, o dano deixou de ser o único fundamento para atuação jurisdicional, incluindo agora as situações em que o direito não admite que se aguarde até que a lesão aconteça, e a noção de ilícito passou a ser considerada de forma autônoma em relação ao dano, exigindo, assim, resposta jurisdicional apta para preveni-lo e impedir que haja consequências danosas futuras e, muitas vezes irreversíveis (Pinto; Faria, 2016, p. 3).

É notório, ainda, que muitas normas constitucionais redigem pela inviolabilidade do direito, evidenciando a necessidade de tutelas que correspondesse a esta máxima (Silva Júnior, 2009, p. 71 a 73). No mesmo sentido, Luiz Guilherme Marinoni (2003, p. 24) também faz sua crítica: "O sistema tradicional de tutela dos direitos, estruturado sobre o procedimento ordinário e as sentenças de classificação trinária, é absolutamente incapaz de permitir que os novos direitos sejam adequadamente tutelados."

Em um ordenamento jurídico que propõe a efetividade dos direitos, em especial, daqueles de natureza não patrimonial, é indispensável que haja maneiras de impedir a prática do ilícito antes que o dano se concretize, e o modelo tradicional, essencialmente patrimonialista, em que a mera reparação posterior é dada como solução, revela-se insuficiente e leva a perdas injustas e irreversíveis (Gomes, 2005, p. 283-284).

Portanto, ao entender a necessidade de uma tutela preventiva para uma melhor proteção dos direitos transindividuais e trazendo pleno acesso à justiça aos titulares desses direitos, além de proteção dos bens jurídicos de grande relevância social, é preciso encontrar, dentro do ordenamento, instrumentos e estratégias que possam ser utilizadas para tal (Silva Júnior, 2009, p. 69). No presente artigo, traremos como exemplo dois grandes instrumentos, a tutela inibitória e o termo de ajustamento de conduta.

### **3.2 Tutela Inibitória: Alternativa Judicial de Prevenção**

A tutela inibitória é um grande exemplo de tutela preventiva, surgindo como uma expressão direta da nova concepção de jurisdição preventiva, visto que se vincula diretamente com o direito material, visando protegê-lo de maneira preventiva contra condutas que levariam a danos que não comportariam reparação pecuniária sem perder a sua substância, ou seja, aqueles que são irreversíveis (Pinto; Faria, 2016, p. 3). No dizer de Marinoni (2003, p. 24): "A tutela preventiva seria a única capaz de impedir que os direitos não patrimoniais sejam transformados em pecúnia."

Essa tutela busca impossibilitar a ocorrência de algum dano, quando diante de uma impossibilidade ou dificuldade de reparação, impedindo a prática ou a continuação de atos ilícitos que levariam a esse dano irreversível. Sua

fundamentação normativa é encontrada no Código de Processo Civil, em seu artigo 497, parágrafo único (Brasil, 2015), no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal (Brasil, 1988), como exposto anteriormente, e indiretamente, no Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 84 (Brasil, 1990).

Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

Dessa forma, é válido ressaltar que a tutela inibitória, então, é uma forma de tutela que é obtida através de um processo de conhecimento voltado para o futuro, com o principal objetivo de compelir o réu a cumprir uma obrigação de fazer ou não fazer (caráter dúplice) sob pena de alguma medida coercitiva, inibindo, então, o ato ilícito, antes de se transformar em um dano propriamente dito (Pinto; Faria, 2016, p. 3), como bem definido por Marinoni (2003, p. 45), quando disse que "a tutela inibitória deve ser compreendida como uma tutela contra o perigo da prática, da repetição ou da continuação do ilícito, compreendido como ato contrário ao direito que prescinde da configuração do dano."

Por isso, ela é um provimento de natureza nitidamente satisfativa e vinculada ao direito material, encontrando seu fundamento na proteção do direito ameaçado, voltando-se contra condutas ainda não concretizadas, mas que se apresentam sob fundado receio de vir a ocorrer, o que justifica a atuação preventiva do Poder Judiciário (Pinto; Faria, 2016, p. 3). E, portanto, o cidadão tem direito a tutela inibitória, pelo simples fato de ser titular de um direito, como explica Marinoni (2003, p. 298):

O direito à adequada tutela jurisdicional corresponde, no caso de direito não patrimonial, ao direito a uma tutela capaz de impedir a violação do direito. A tutela inibitória, portanto, é absolutamente indispensável em um ordenamento que se funda na dignidade da pessoa humana e que se empenha em realmente garantir, e não apenas proclamar, a inviolabilidade dos direitos da personalidade.

Trata-se, portanto, de uma tutela pautada na inviolabilidade dos novos direitos (coletivos), essencial para casos em que o dano seria irreversível, como no dano ambiental ou no consumerista, em que, será mais eficaz inibir a prática, reiteração ou continuação desse ilícito, do que esperar que a concretização do dano e a ocorrência de lesão irreparável. Por essa razão, uma outra característica importante é não ter a necessidade de demonstrar a ocorrência de dano, de culpa

ou dolo, elementos para a imputação ressarcitória (Arenhart; Osna, 2016, p. 7). Conforme explicação de Arenhat (2003, p. 219):

A tutela inibitória, configura-se como tutela preventiva, visa a prevenir o ilícito, culminando por apresentar-se, assim, como uma tutela anterior à sua prática, e não como uma tutela anterior à sua prática. Desse modo, verifica-se que a tutela inibitória não está focada no passado, assim como a tradicional tutela ressarcitória, por exemplo.

Ademais, além de ser preventiva, a tutela inibitória ainda pode ser classificada como tutela específica, pois busca exatamente o que se é solicitado com a ação, evitando qualquer tipo de perda do direito material da parte ou de necessidade de substituição pecuniária, como redigiu categoricamente Marinoni (2006, p. 38):

[...] A tutela inibitória é uma tutela específica, pois objetiva conservar a integralidade do direito, assumindo importância não apenas porque alguns direitos não podem ser reparados e outros não podem ser adequadamente tutelados através da técnica ressarcitória, mas também porque é melhor prevenir do que ressarcir, o que equivale a dizer que no confronto entre a tutela preventiva e a tutela ressarcitória deve-se dar preferência à primeira

Nessa via, essa não é uma tutela contra o dano, mas contra condutas que podem causar danos futuros ou simplesmente um ilícito, sem a necessidade de provar a probabilidade de dano, mesmo que a consequência acabe sendo a inibição do dano em si. Por isso, ela não exigirá os mesmos pressupostos da tutela reparatória, tendo em vista que a inibitória vai atuar diretamente e definitivamente na tutela específica do direito material da parte, não somente na reparação do dano (Silva Júnior, 2009, p. 82).

Além disso, nessa modalidade, o interesse do Estado-Juiz não está em punir o dano já ocorrido, mas em impedir sua ocorrência ou continuidade, e isso independe da intenção do sujeito que o pratica. Mostrou-se, portanto, acertada a opção do legislador ao introduzir no ordenamento um mecanismo preventivo fundado na ilicitude como pressuposto de atuação, especialmente na proteção de direitos coletivos, cuja natureza não comporta reparação posterior sem comprometimento de sua própria essência. Trata-se, assim, de uma inovação que reafirma o caráter protetivo e preventivo da jurisdição (Pinto; Faria, 2016, p. 5).

Por não ser contra o dano, e sim contra os atos ilícitos, a inibitória pode assumir uma natureza positiva, quando pedir por uma obrigação de fazer, e, negativa, quando pedir por uma obrigação de não fazer (impedir uma conduta).

Portando, o tipo de tutela pleiteada virá da conduta que pode levar ao dano, sendo ela comissiva ou omissiva, ou até mesmo ambas, cabendo ao Poder Judiciário, que possui ampla liberdade dada pelo Legislativo, determinar o ou os tipos de tutela conforme o caso, buscando a máxima eficácia (Pinto; Faria, 2016, p. 3). Assim, a concretização *in natura* do direito é a base substancial da tutela inibitória, pois, busca afastar ameaças a integridade do direito.

Em relação a provisoriedade, característica da maioria das tutelas encontradas no ordenamento jurídico, a inibitória se difere nesse âmbito. Por ir diretamente contra a conduta e evitar que o dano continue ou sequer aconteça, ela tem um caráter de definitividade e de satisfação. Porém, existem entendimentos diversos, relevantes para o assunto, como Marinoni (2003, p. 251):

A tutela inibitória é prestada por meio de um provimento, que pode ser provisório ou definitivo. Quando o provimento é provisório, a tutela inibitória é antecipada; quando o provimento é definitivo, há tutela inibitória final. Como se vê é evidente o equívoco da doutrina que afirma que a tutela inibitória, concedida através de um provimento provisório, possui natureza cautelar. A tutela inibitória, como é óbvio, não perde a sua natureza somente pelo fato de ser concedida por um provimento provisório.

Ademais, é uma tutela autônoma, ou seja, não depende de outro processo, de uma ação principal, para ser concedida, basta uma própria ação de conhecimento, de cognição plena e exauriente, independentemente de qualquer outra como condição de existência. Ou seja, para tutelar um direito coletivo eficazmente, quando ameaçado por algum ato ilícito, basta entrar com uma ação pedindo a tutela inibitória (Marinoni, 2019, p. 43-44).

Para execução dessa ação autônoma de tutela inibitória, temos a chamada ação inibitória, voltada para evitar a possibilidade de lesão a determinado direito, e que pode atuar de três formas, sendo elas: impedindo a prática de um ilícito, a sua repetição ou continuação, todas voltadas para o futuro (Silva Júnior, 2009, p. 71). Então, para obtenção da tutela inibitória basta a propositura de uma única ação, conforme afirma Marinoni (2003, p. 86):

A própria dicção da norma deste artigo indica que o objetivo do legislador foi criar uma ação onde o conhecimento e a execução se misturam, viabilizando a tutela do direito na ação inicialmente aforada, sem a necessidade de uma ação de execução.

Para uma melhor ilustração da tutela inibitória, podemos citar alguns exemplos de situações cotidianas, como casos mais simples de ordem para um

dono de bar se abster de produzir ruídos no período noturno, prevenindo que o direito de sossego fosse lesado, ou, até mesmo em casos ambientais como ordem para interromper atividade poluidora de empresa, prevenindo lesão irreversível ao direito ao meio ambiente (Lopes; Lopes, 2017, s.p).

Por fim, um dos princípios constitucionais melhor utilizado quando se trata da tutela inibitória é o princípio da inafastabilidade da jurisdição, e neste caso, esse princípio adquire uma nova dimensão axiológica, deixando de se limitar ao simples ressarcimento posterior e passando a assegurar a proteção antecipada do direito ameaçado. Em consequência, este preceito constitucional configura o fundamento processual da tutela inibitória, garantindo ao titular do direito a oportunidade de acionar o Poder Judiciário antes da concretização do ilícito, de modo a obter uma tutela jurisdicional efetiva e apta a impedir a lesão e resguardar integralmente o bem jurídico ameaçado. (Pinto; Faria, 2016, p. 4-5).

Diante do exposto, conclui-se que a tutela inibitória é um importante avanço para a proteção eficaz dos direitos coletivos, assegurando de forma específica e impedindo atos ilícitos que levariam a danos irreparáveis. Assim, ela não só prestigia a máxima constitucional de inviolabilidade dos direitos, como consolidada o princípio da prevenção, fortalecendo a função do Direito na proteção dos direitos coletivos e difusos.

### **3.3 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): a Necessária Prevenção Extrajudicial**

Por conta de uma maior complexidade das relações sociais e com a implementação dos direitos coletivos no ordenamento, foi-se necessário e urgente que houvesse uma forma de resolução desses conflitos de forma consensual e extrajudicial. Ou seja, uma ferramenta que permitisse a resolução de problemas coletivos sem a necessidade de processos judiciais longos e recursos financeiros em excesso (Fagundes, 2025, s.p).

O termo de ajustamento de conduta, então, é um título executivo extrajudicial, conhecido como TAC. Apareceu pela primeira vez no ordenamento brasileiro com o artigo 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990), especialmente para casos envolvendo infância e juventude. Logo em seguida, o

Código de Defesa do Consumidor acrescentou em seu texto o inciso relacionado ao termo de ajustamento de conduta, como encontramos atualmente.

O TAC é, em suma, um acordo entre a Administração Pública, legitimados previstos no artigo 5º da LACP (Brasil, 1985), e o particular causador do dano com o fim de ajustar condutas irregulares, evitando assim a aplicação de sanções ou a judicialização do conflito (Fagundes, 2025, s.p), ou seja, tem um caráter preventivo, para evitar, de forma extrajudicial, que o dano continue acontecendo ou sequer aconteça.

Ainda, a natureza jurídica da TAC é de acordo substitutivo de penalidade, sendo pré-processual, líquido e certo. Ou seja, esse instrumento é um meio extrajudicial para proteção dos direitos coletivos, um acordo entre o Ministério Público e o violador de algum direito transindividual, que contém uma obrigação de fazer ou não fazer, com a finalidade de impedir que o ato ilícito continue, reparar o dano já causado e assim evitar a necessidade de uma ação judicial (Farias, 2020, s.p).

Está previsto no § 6º do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública – LACP (Brasil,1985): “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Esse Termo é firmado na fase de inquérito civil do Ministério Público, mas nada impede que aconteça ao longo de uma Ação Civil Pública, com a finalidade de acabar com o litígio (Farias, 2015, p. 17). É feito de maneira voluntária, ocorre quando as partes concordam com todos os termos presentes nos documentos, tanto direitos como deveres e eventuais sanções, trazendo para as relações coletivas uma maior flexibilidade, considerando que, quando assinada e cumprida, dispensa a intervenção do Poder Judiciário (Fagundes, 2025, s.p).

Ainda, para sua formalização, é indispensável que haja uma negociação prévia entre as partes para que possam definir o conteúdo do acordo. Assim, o TAC não pode ser instituído sem o consentimento da outra parte, e, caso não cheguem em um consenso, a matéria em questão é encaminhada à via judicial, e as matérias que não foram objeto do TAC podem ser discutidas em outro Termo ou até mesmo ser objeto de uma Ação Civil Pública (Farias, 2015, p. 16).

Uma vez que o acordo é assinado pelas partes, se torna um título executivo extrajudicial, e por isso, gera efeitos vinculantes para ambas, ou seja, o

cumprimento dos termos dispostos no documento é obrigatório e seu descumprimento leva à Administração Pública a tomar as medidas legais, levando o conflito as portas do Judiciário, executando as penalidades que foram previstas no TAC e obrigando, com medidas adicionais, que o particular cumpra o que fora pactuado (Fagundes, 2025, s.p).

Assim, o Ministério Público propõe que o violador do direito assine um termo de compromisso, se comprometendo a deixar de fazer determinada ação ilícita e, se necessário, reparar o dano já causado, sob pena de ser ajuizado pelo MP para efetivo cumprimento da obrigação (CNMP, 2025), com um pedido de execução, de cláusulas penais de multa ou embargos.

O artigo 1º da Resolução 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2017), vai regulamentar o § 6º do artigo 5º da Lei 7.347/1985, dizendo que o TAC é um:

Instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

Esse termo traz uma antecipação mais rápida e prática a resolução dos problemas, e pode ser visto como uma forma de prevenção, bem observado em qualquer caso de direito ambiental. Por exemplo, uma empresa que está poluindo um rio, recebe esse termo de ajustamento com a finalidade de reparar os danos causados ao rio, e de prevenir que ocorra um dano maior àquele rio, impedindo que aquela ação continue. Portanto, traz para o ordenamento economia, eficiência e celeridade processual, além de ser um meio mais informal de solução de conflito (Farias, 2020, s.p)

Portando, ao propor o termo, o legitimado ativo busca, de uma forma mais rápida e prática, que determinada obrigação de fazer ou não fazer seja cumprida pelo causador do dano, com objetivo principal de prevenir um possível dano ou acabar com uma ação que apesar de já causar dano, causaria um dano muito maior (Rossi; Gomes, 2026, p. 257).

Nessa via, Mazzilli (2005, p. 191) traz seu posicionamento:

O compromisso de ajustamento é apenas um instrumento legal destinado a colher, do causador do dano, um título executivo extrajudicial de obrigação de fazer, mediante o qual o compromitente assume o dever de adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de sanções fixadas no próprio termo.

Sendo um instrumento do Poder Público, o TAC impõe que haja uma certa formalidade, contendo requisitos a serem seguidos, expostos em sua maioria na proposição 27 da Carta de Princípios do Ministério Público e da Magistratura para o Meio Ambiente. Segundo Farias (2015, p. 16):

O termo de ajustamento de conduta, a ser lavrado de forma autônoma, deve conter a qualificação completa do investigado (e eficácia da representatividade, se pessoa jurídica), o fato ou momento a partir do qual restará configurado o descumprimento do ajuste e, se for o caso, a previsão orçamentária para o adimplemento da obrigação; deve indicar o responsável pela sua fiscalização e, ainda, consignar a responsabilidade pessoal do firmador e a configuração de ato de improbidade administrativa pelo descumprimento, além de incluir documentos anexos, que não deverão ser objeto de mera referência.

Tendo em vista o exposto anteriormente, no termo de ajustamento de conduta 1/2025 (PA – OUT 1.34.001.006000/2024-55), temos um relevante e atual exemplo desse instrumento (Brasil, 2025). Neste termo, há um acordo entre o Ministério Público Federal em nome da comunidade indígena da Aldeia Uruity, assistida pela Comissão Guarany Yvyrupa (CCY), a prefeitura de Miracatu/SP e um casal proprietário de um imóvel rural no município de Miracatu.

No caso em questão, esse imóvel rural está dentro dos limites definidos – despacho PRES/FUNAI nº 88 de 24/08/2016 (Brasil, 2025) – de território de ocupação indígena. Por isso, a comunidade indígena que habita aquele local enfrenta dificuldades de trânsito para entrada e saída por conta das condições precárias da estrada que leva a comunidade. E, a solução estudada foi a utilização de uma estrada alternativa, que faz parte do território particular do casal em questão.

Assim, para evitar judicialização desnecessária e litígios dispendiosos, o Ministério Público fez esse termo de ajustamento de conduta para impedir a continuidade e prevenir a ocorrência de danos maiores ao direito de ir e vir da comunidade indígena. Trazendo cláusulas para que o casal se comprometa a dar suporte a passagem dos indígenas em seu território particular, para que a prefeitura da cidade inicie obras para manutenção da estrada principal, para a comunidade indígena zelar pelos cuidados da via e se comprometendo a não ajuizar ação.

Portanto, tem-se, com isso, que o TAC é um importante instrumento que o Ministério Público e os outros legitimados podem utilizar para prevenção de danos coletivos na forma extrajudicial, que, além disso, traz celeridade processual, evitando demandas desnecessárias, exigibilidade imediata das sanções previstas e

participação social. Ademais, visto que os litígios de direitos coletivos, na maioria das vezes possui caráter de urgência, esse meio de solução é muito vantajoso, como o exposto por (D'oliveira, 2018, p. 257):

As grandes vantagens que se alcançam pela negociação e o resultante acordo ambiental, em vez da adoção de sanções administrativas e, eventualmente, medidas judiciais, são que se consegue, com maior efetividade, evitar a consumação de danos (v.g., em infrações continuadas), recuperar o ambiente e/ou compensar o dano ambiental irreversível de forma mais célere, bem como ajustar a conduta do infrator as disposições legais (caso seja necessário). Demais disso, o acordo acarreta menor custo para todos os envolvidos do que intermináveis batalhas judiciais que se prolongam anos a fio. Em suma, o ambiente é beneficiado e a situação controvertida é resolvida, prestigiando-se a segurança jurídica.

Dessa forma, o TAC revela-se como um importante instrumento para solução de conflitos envolvendo os direitos coletivos, pois confere-lhes maior efetividade por meio da atuação extrajudicial, mais rápida e independente da via judicial. Contribuindo, portanto, para um aperfeiçoamento do acesso à justiça quando se fala de direitos coletivos (Farias, 2015, p. 2), diante da facilidade que ele oferece em resposta as dificuldades expostas anteriormente.

Como os direitos de natureza transindividuais apresentam, na maioria das vezes um caráter de irreversibilidade, o Termo de Ajustamento de Conduta torna-se essencial, uma vez que a celeridade e empenho que caracterizam esse instrumento fazem, de maneira eficaz, que condutas lesivas, que podem levar a ameaça de lesão a estes direitos, sejam corrigidas e evitadas (Farias, 2015, p. 6).

As áreas que podem ser objeto de um TAC são diversas, abrangendo, entre outras, o meio ambiente, os direitos do consumidor, a proteção de crianças, adolescentes e idosos, ordem urbanística, entre outros direitos coletivos que possam surgir (Farias, 2015, p. 10).

Cumprido destacar, contudo, que existem limites a serem respeitados na celebração desse acordo, uma vez que os direitos envolvidos são direitos indisponíveis (Farias, 2025, p. 12), como observamos no capítulo anterior. Por isso que, nenhum dos legitimados podem renunciar aos direitos, o que nos leva a concluir que o instrumento não pode servir de fundamento, de alguma forma, para práticas contrárias a proteção dos direitos coletivos (Farias, 2025, p. 12), como bem destacado no artigo 1º, § 1º da Resolução 179/2017 do CNMP:

Art. 1º.  
[...]

§ 1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados.  
[...]

Portanto, se qualquer uma das obrigações previstas no acordo apresentar qualquer tipo de contradição ou obscuridade em relação aos princípios que regem os direitos coletivos, e ainda colocar em risco a tutela desses direitos, o objeto do TAC será objeto de um processo judicial, afastando, assim, a via extrajudicial anteriormente adotada (Farias, 2015, p. 17).

Ademais, considerando que a tutela dos direitos coletivos esteve limitada a uma dimensão estritamente processual, o Termo de Ajustamento de Conduta surgiu para garantir uma maior eficácia nessa defesa, evitando um dispêndio desnecessário de tempo, recursos financeiros e humanos e, sobretudo, aumentando a possibilidade de evitar que o dano se concretize ou agrave com o passar do tempo (Farias, 2015, p. 14).

Uma das principais críticas quando a este instrumento é a ausência de publicidade antes do fechamento do acordo, pois todas as etapas são regulamentadas pela via administrativa, e uma possível solução, de acordo com Farias (2015, p. 20), “seria a edição de uma lei federal regulamentando o compromisso, de forma a garantir mais informação, participação, publicidade e segurança jurídica”. Nesta via, a maneira como os TACs costumam ser divulgados reduz o alcance de seu conhecimento pela sociedade e enfraquece o controle social sobre seu conteúdo.

Nesse sentido, há uma necessidade de assegurar que esses acordos sejam compreendidos pelos grupos sociais que têm menor representatividade nas decisões públicas, conforme bem apontado por Mello (2011, p.35):

O acesso e a apresentação das informações deverão ser realizados numa forma adequada para os atingidos. É recomendável, para publicação e divulgação da informação, a utilização de outros modos de comunicação que não a escrita, sobretudo, as técnicas audiovisuais. Os documentos dos processos devem ser disponibilizados de forma desburocratizada e gratuita, garantindo a publicização e o acesso às informações.

Ao destacar as possíveis críticas, podemos refletir sobre a eficácia social do termo de ajustamento, que, segundo Viégas, Pinto e Garzon (2014, p. 8),

só pode ser alcançada com ampla participação popular, transparência, controle social e compreensão, por parte de seus proponentes, das dinâmicas políticas e sociais que envolvem o acordo. Para isso, torna-se necessário ampliar a própria noção de justiça, considerando as diferentes formas de representação baseadas na realidade social e nas ações coletivas contra situações percebidas como injustas. Além disso, é essencial garantir que todos os grupos sociais, especialmente os menos ouvidos, possam participar efetivamente do processo decisório.

Em resumo, conseguimos concluir com o exposto, que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) constituiu um instrumento jurídico de extrema relevância para o ordenamento, especialmente na tutela dos direitos coletivos, com sua natureza preventiva e extrajudicial. Portanto, ele pode trazer não somente uma celeridade e economia processual, mas também um meio de trazer uma efetividade para o direito e um fortalecimento na cultura de pacificação social (Farias, 2020, s.p), consolidando-se como um importante instrumento para que a prevenção passe a ter mais destaque na esfera judicial.

#### 4 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO COLETIVO

O Ministério Público é uma instituição pública que tem por finalidade a defesa da ordem pública, da democracia e dos direitos sociais e individuais, fiscalizando a aplicação das leis, defendendo causas públicas, se opondo a interesses políticos e econômicos que se afastem dos preceitos constitucionais, e, entre outras funções, defendendo os direitos coletivos (Arruda; Demercian, 2021, p. 3).

Para uma melhor ilustração da função desse órgão, Hugo Mazzili trouxe a grafia de “*prometor da Justiça*”, encontradas nas Ordenações Manuêlinas:

[...] essa grafia remete-se etimologicamente à raiz do verbo prometer (promittere) em vez de promover (promovere). (...) A nosso ver, portanto, promotor de Justiça não está na Ordenança como quem promete Justiça, e sim como quem está encarregado de proceder à sua aplicação (Mazzilli, 2007, p. 41).

À luz disso, destaca-se o papel do Ministério Público como protagonista na defesa dos direitos transindividuais, sendo um ente legitimado para utilização de instrumentos normativos preventivos para proteção efetiva dos direitos coletivos, como o direito ambiental, direito do consumidor, direitos da criança e do adolescente, entre outros. Visto que, a “atuação política do Ministério Público faz-se por meio do uso do processo [e medidas extrajudiciais] como instrumento político de participação” (Mazzilli, 1998, p. 52-53).

O Ministério Público conquistou um papel fundamental na proteção de direitos coletivos, marcando uma transformação no sistema jurídico brasileiro que antes priorizava questões individuais. Essa evolução trouxe novos instrumentos processuais e maior eficácia na defesa de interesses da sociedade. Atualmente, o órgão atua de forma decisiva em diversas frentes: proteção ao consumidor, preservação ambiental, fiscalização da gestão pública e garantia de serviços básicos. Grupos vulneráveis, usuários de transporte, consumidores e cidadãos em geral passaram a contar com essa proteção institucional através de ações coletivas. Além do patrimônio público que também encontrou nesse órgão um guardião, que se destaca tanto pela prevenção quanto pela capacidade de responsabilizar administradores públicos por irregularidades (Arantes, 1999, s.p).

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público, de forma explícita e direta, a tutela de, entre outras competências, interesses sociais, difusos e individuais indisponíveis, colocando essa instituição em um status superior quando comparada com o seu papel em outras legislações (Arruda; Demercian, 2021, p. 274-275).

Para isso, o MP atua com a propositura de ações judiciais, audiências públicas, inquéritos civis públicos, termos de ajustamento de conduta, recomendações, tutela inibitória, entre outras ações, como bem redigido no rol de funções atribuídas ao Ministério Público, no artigo 129 da Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988):

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

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

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

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

Impende salientar, ainda, que a Constituição de 1988 não se restringiu apenas aos direitos civis e políticos clássicos, mas abarcou também os direitos sociais, trazendo espaço e melhoras para tutela dos direitos coletivos, constituindo o Ministério Público para sua implementação. Sendo o artigo 129, já citado anteriormente, importante para enumeração das atribuições do MP em relação a proteção dos interesses coletivos (Arruda; Demercian, 2021, p. 279-280).

Ademais, o constituinte de 1988 dedicou uma seção específica ao Ministério Público, trazendo, com isso, uma clara separação da instituição dos demais poderes do Estado, demonstrando sua independência funcional e

estabelecendo um órgão permanente que teria autonomia administrativa e financeira para tutela dos interesses coletivos, conforme estabelece o art. 127 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Tal estrutura releva o reconhecimento de que havia a necessidade de uma instituição independente para proteção dos direitos fundamentais (Arruda; Demercian, 2021, p. 282).

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

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º.

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

Diante das funções do Ministério Público, tem-se que ele é o principal ente legitimado para proteção dos direitos coletivos, tanto por meio da prevenção quando por meio da reparação de danos, destacando o primeiro, em meio processual e extraprocessual. Visto que, essa instituição é representante do povo e deve presar pelos direitos em que a titularidade pertence a coletividade (Domingues, 2009, p. 137).

É mais consentâneo com as altas responsabilidades e com a isonomia assegurada constitucionalmente entre os membros do Ministério Público e do Poder Judiciário que ele disponha não apenas de instrumentos de demanda perante este último para assegurar a efetividade aos direitos e interesses cuja efetividade deve promover, mas também de instrumentos capazes de, por sua própria e conclusiva atuação, alcançar o mesmo objetivo, escolhendo entre aqueles mais adequados frente ao caso concreto e qualificando a resposta do Ministério Público à sociedade. Privilegia-se, assim, o Ministério Público resolutivo, ou seja, comprometido com a efetiva solução dos problemas e conflitos que lhe são apresentados, em detrimento do Ministério Público meramente demandista, que vê na judicialização – e

na conseqüente transferência de responsabilidade ao Poder Judiciário – sua única opção (Rodrigues; Gavronski, 2009, p. 8-9, *apud* Domingues, 2009, p. 137).

Além disso, o poder constituinte originário de 88 rompeu com o tradicional papel do MP de persecução criminal, e lhe designou a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos, promovendo com isso um afastamento do sistema repressivo tradicional e uma aproximação com a sociedade civil, perante o seu estabelecimento como defensor e representante legítimo, deixando de ser um mero fiscalizador e passando a ser guardião dos direitos, respaldado pelas garantias estabelecidas do artigo 128, parágrafo 5º, I, da Constituição Federal (Arruda; Demercian, 2021, p. 282).

Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: I - as seguintes garantias: a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;

Além disso, a nova posição institucional do MP, na defesa dos direitos coletivos levou muitos estudiosos a considerarem se, pela relevância e independência, o Ministério Público não teria se tornado praticamente um “Quarto Poder” dentro da estrutura estatal (Arantes, 1999, s.p).

Por fim, o texto constitucional de 1988 apostou na premissa de que a concretização de direitos coletivos obteria maior êxito se transferidos do âmbito político para o judiciário, considerando o alto grau de institucionalização do Ministério Público e do Poder Judiciário no país, a suposta imparcialidade política dessas instituições e, principalmente, sua capacidade de fazer valer determinações e decisões como órgãos detentores da força coercitiva estatal. Contudo, essas mesmas características vantajosas transformaram-se em empecilhos à eficácia das medidas pretendidas pelo Ministério Público, uma vez que a morosidade dos procedimentos judiciais e os resultados limitados das demandas coletivas, conduzindo a instituição a priorizar atuações extrajudiciais, tais como procedimentos

administrativos, inquéritos civis e acordos de ajustamento de conduta (Arruda; Demercian, 2021, p. 290).

Com efeito, a ideia de um Ministério Público resolutivo mostra a necessidade deste ente na continuidade de modernização em prol das necessidades apresentadas pela sociedade, com a busca de soluções mais rápidas e eficazes (Rodrigues; Gavronski, 2009, p. 8-9, *apud* Domingues, 2009, p. 137). Assim, ferramentas como as expostas anteriormente (Termo de Ajustamento de Conduta e Tutela Inibitória) são fundamentais para evitar a sobrecarga do Poder Judiciário e aproximar a instituição da sociedade.

Apesar de existirem muitos avanços relacionados a atuação do Ministério Público como protetor dos direitos coletivos, ainda existem muitos desafios e limitações, principalmente na compatibilização entre a atuação judicial do órgão e as demandas sociais (Arantes, 1999, s.p).

É importante ressaltar que o MP possui autonomia funcional, sendo assim, exerce duas atribuições também fora da esfera judicial, mas, quando age em juízo, pode tanto propor ações quanto fiscalizar aquelas movidas por particulares. Uma das principais ações que podem ser propostas pela instituição é a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), em que a instituição tem a possibilidade de acionar o Poder Judiciário para defesa dos direitos coletivos (Fontes, 2006 *apud* Façanha; Lima, 2011, p. 9). Assim, como a Constituição atribuiu ao MP a função de tutelar os direitos coletivos, cabe a ele, de forma principal, propor ações civis públicas, como um dever institucional.

A Ação Civil Pública (Brasil, 1985), permitiu uma melhor defesa dos direitos coletivos, possibilitando o Ministério Público atuar judicialmente em defesa de direitos como o ambiental, do consumidor, patrimônio público, entre outros, definindo como objeto de atuação "a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer" (Arantes, 1999, s.p). Sendo essa ação reafirmada em 1990, com o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81 (Brasil, 1990).

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

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

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo,

categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;  
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

O artigo 14 da Lei da Ação Civil Pública (Brasil, 1985) representa um grande avanço na tutela dos direitos coletivos, ao permitir que o juiz conceda efeito suspensivo aos recursos para evitar dano irreparável, afastando a aplicação automática do duplo efeito dos recursos e restringindo o efeito suspensivo apenas quando ainda for possível preservar o bem jurídico tutelado. Em regra, nas ações coletivas, o prejuízo da parte causadora do dano é apenas econômico, razão pela qual a suspensão da decisão deve ser excepcional, sob pena de comprometer a efetividade da ação civil pública. O dispositivo, portanto, evidencia o predomínio do interesse público sobre o privado e reforça o papel ativo do MP na proteção dos direitos coletivos (Figueiredo, 1997, p. 40-41).

Já na atuação extrajudicial, o Ministério público dispõe de meios como visitas fiscalizatórias, audiências públicas, recomendações, procedimentos investigatórios e o termo de ajustamento de conduta, que já foi vastamente tratado neste trabalho.

A substituição processual ou legitimidade extraordinária, já citada anteriormente, é uma exceção à regra em que apenas o titular do direito pode propor ação em juízo, conforme prevê o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Nessa perspectiva, o Ministério Público exerce papel fundamental como substituto processual, atuando na defesa de direitos coletivos e individuais indisponíveis, desde que sua intervenção esteja em consonância com o interesse público e a função institucional de proteção da ordem jurídica (Silva; Ritzmann; Silva; Braga, 2013, p. 330-335).

O Código de Defesa do Consumidor (Brasil, 1990) reforçou essa atribuição ao conferir ao MP legitimidade para a defesa de direitos individuais homogêneos, reconhecendo neles interesse social relevante. Ainda que haja discussões doutrinárias sobre os limites dessa atuação, a jurisprudência tem afirmado sua importância, especialmente na proteção dos vulneráveis. O novo CDC manteve a exigência de autorização legal expressa para a substituição processual e determinou que o substituído seja notificado do processo, preservando o equilíbrio entre a legitimidade extraordinária e o direito de intervenção das partes (Silva; Ritzmann; Silva; Braga, 2013, p. 330-335).

Portanto, conclui-se que o Ministério Público possui muitos instrumentos, tanto judiciais como extrajudiciais para efetivação dos direitos coletivos, mantendo uma proximidade direta com a sociedade civil e assumindo um papel essencial na tutela desses direitos que possuem grandes dificuldade na concretização, sendo considerado uma “voz incômoda” do poder público em prol da coletividade (Façanha; Lima, 2011, p. 10).

O Ministério Público se consolidou como um dos principais agentes de defesa dos direitos coletivos no Brasil, ocupando um espaço que antes era negligenciado pelo Estado e pela sociedade. Contudo, esse protagonismo traz desafios quanto à sua legitimidade, à sua crescente politização, a dificuldade de compatibilização entre critérios jurídicos e políticos, a falta de mecanismos efetivos de controle social sobre a instituição e aos limites de sua atuação em temas que, tradicionalmente, pertencem à outras esferas (Arantes, 1999, s.p).

Como bem destaca Arantes (1999, s.p), embora a atuação do Ministério Público seja essencial em face de uma sociedade civil fragilizada e de poderes políticos frequentemente omissos, essa dinâmica também revela um paradoxo estrutural, na medida em que, ao ocupar espaços deixados pela política, o Ministério Público reforça a dependência de soluções judiciais, o que, leva a uma crise de representação e de efetividade das instituições democráticas no Brasil.

Cumprе salientar, ainda, que a atuação do MP no Brasil possui diversos desafios, principalmente em razão do país ser marcado por uma população extremamente privada de direitos fundamentais e pouco consciente da sua cidadania, com desigualdades e exclusão de grupos sociais. Então, apesar do amplo trabalho dos Promotores de Justiça, os obstáculos estruturais e institucionais limitam o alcance de suas ações (Façanha; Lima, 2011, p. 10).

Diante desse cenário de avanços, retrocessos e contradições, o Ministério Público desempenha seu papel essencial para o fortalecimento da democracia e efetivação dos direitos coletivos, e a sociedade, de igual modo, reconhece-o como parceiro indispensável na busca por justiça social e consolidação dos direitos coletivos e desde a promulgação da Constituição de 1988, vem passando por transformações e avanços para tal (Façanha; Lima, 2011, p. 10-11).

Apesar das dificuldades, a politização das funções do Ministério Público e o ativismo de seus membros o transformaram num dos principais atores políticos do país. Essa atuação se alimenta de uma percepção poderosa de que a

sociedade civil é vista como frágil e desprotegida, os poderes políticos aparecem como corrompidos, e surge a convicção de que alguém precisa agir para corrigir essas distorções. Embora essa justificativa não seja nova, ela continua mobilizando ações com grande impacto político e social, posicionando o Ministério Público como uma espécie de guardião da ordem democrática diante das falhas percebidas nos demais poderes (Arantes, 1999, s.p).

Assim temos que o processo jurídico é um reflexo da realidade social, configurando-se como instrumento destinado à efetivação da tutela dos direitos coletivos. Sua estrutura resulta do contexto histórico, político e ideológico em que se insere, sendo inevitável a influência dos legisladores, juristas e demais operadores do direito. Assim, não se pode dissociá-lo das condições econômicas e sociais que o moldam, devendo adaptar-se aos direitos previstos na ordem constitucional e infraconstitucional, especialmente diante da necessidade de uma tutela preventiva voltada à proteção dos direitos extrapatrimoniais (Pinto, Faria, 2016, p. 1).

## 5 CONCLUSÃO

Diante do que foi desenvolvido ao longo deste trabalho, observou-se que a busca por uma proteção efetiva dos direitos coletivos representa um imperativo no ordenamento jurídico brasileiro, para tutelar de forma eficaz interesses que transcendem a esfera individual e impactam diretamente grupos, categorias ou toda a coletividade.

A pesquisa evidenciou que a tradicional visão de que o ilícito se configura apenas pela ocorrência de um dano concreto revelou-se, durante muito tempo, um limitador à atuação jurisdicional, gerando dificuldades na efetiva proteção dos direitos de natureza transindividual. Nesses casos, a lesão é frequentemente irreversível ou impossível de ser mensurada e reparada em sua integralidade, como nos complexos cenários de danos ambientais ou à coletividade de consumidores.

É possível afirmar que a reparação, seja ela específica ou, quando não possível, genérica (por meio de reparação pecuniária), continua sendo uma das formas de defesa mais utilizadas no ordenamento. Por isso, é necessária uma maior busca por meios de prevenção de danos, com a finalidade de garantir efetivamente a proteção dos direitos coletivos, sem permitir que eles sejam sequer lesados.

Assim, embora a tutela reparatória seja indispensável em diversas situações, ela não consegue, por si só, suprir as demandas inerentes à proteção dos direitos coletivos. Nesse cenário, este estudo confirmou a hipótese de que a tutela preventiva se apresenta como o meio mais eficaz para assegurar a garantia desses direitos, superando as limitações da reparação e impedindo que os danos se concretizem ou se agravem.

A análise aprofundada da Tutela Inibitória demonstrou sua relevância como um poderoso instrumento judicial, capaz de impedir a prática, a reiteração ou a continuação de atos ilícitos antes que estes gerem consequências irreparáveis. Sem a necessidade de demonstração prévia de dano, culpa ou dolo, a tutela inibitória foca na conduta ilícita em si, resguardando a integridade dos direitos coletivos e concretizando o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição em sua dimensão preventiva.

Paralelamente, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) se destacou como uma ferramenta essencial na esfera extrajudicial, promovendo a

prevenção de danos coletivos de forma célere e eficaz. Ao permitir que os legitimados, como o Ministério Público, atuem na resolução consensual de conflitos, o TAC evita a sobrecarga do Poder Judiciário e proporciona soluções práticas e ajustadas à realidade dos casos, especialmente em situações que demandam urgência. Sua natureza de título executivo extrajudicial confere-lhe força e legitimidade, embora a necessidade de aprimoramento em termos de publicidade e participação social ainda seja um desafio.

Neste contexto, a atuação do Ministério Público foi reconhecida como indispensável e protagonista na defesa e concretização dos direitos coletivos. Dotado de legitimidade constitucional e independência funcional, o MP utiliza tanto a Tutela Inibitória em âmbito judicial quanto o TAC em sua vertente extrajudicial, entre outros mecanismos, para exercer seu papel de guardião da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A instituição, que se consolidou como um ator político crucial, adapta-se continuamente para buscar soluções mais rápidas e eficazes, aproximando-se da sociedade civil e promovendo a justiça social, mesmo diante dos desafios inerentes à compatibilização de critérios jurídicos e políticos e à garantia de controle social sobre sua atuação.

Portanto, conclui-se que a reparação não é o meio de proteção mais eficaz para assegurar a garantia dos direitos coletivos, uma vez que não é capaz de evitar lesão a esses direitos, e a restituição, na maioria das vezes, é inviável em sua integralidade.

Assim, é necessário que o ordenamento jurídico busque e priorize a prevenção como meio para proteção dos direitos coletivos, se valendo de meios judiciais e extrajudiciais, com destaque ao Ministério Público como ente legitimado, para proibir atos ilícitos ou a continuação desses atos, com a finalidade de evitar danos e preservar os objetos de direito coletivo.

Conclui-se que a priorização de meios preventivos, sejam eles judiciais ou extrajudiciais, é fundamental para uma proteção realmente eficaz dos direitos coletivos. A modernização do Direito processual e a atuação resolutiva do Ministério Público são alicerces para um sistema jurídico que não apenas reage ao dano, mas age de forma direta e ativa para proteger os bens jurídicos mais caros à coletividade, reafirmando o compromisso com a garantia desses direitos e o fortalecimento da cidadania.

Apesar dos avanços significativos, a complexidade dos direitos coletivos e a dinâmica social exigem um contínuo aperfeiçoamento das normas e dos mecanismos de atuação, para garantir que o Direito continue a ser um instrumento de transformação e justiça.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marcus Vinícius Vasconcelos. **Tutela específica no Novo CPC – Entenda o que mudou.** Aurum, São Paulo, 18 maio 2020. Atualizado em 5 jul. 2024. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/tutela-especifica/>. Acesso em: 20 maio 2025.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, s.p., fev. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8jDHGNxzhXGZ5RJbmBcW3Jm/>. Acesso em: 23 maio 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Perfis da tutela inibitória coletiva.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. 448 p. (Temas atuais de direito processual civil).

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Ministério Público, prevenção e reparação: análise a partir da (essencial) separação entre dano e ilícito. **Revista do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 8, p. 163-179, jul./dez. 2016.

ARRUDA, Eloisa de Sousa; DEMERCIAN, Pedro Henrique. O Ministério Público e a efetivação dos direitos humanos. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Bebedouro, v. 9, n. 2, p. 273–295, 2021.

BESSA, Leonardo Roscoe. DANO MORAL COLETIVO. **Instituto o Direito Por um Planeta Verde.** São Paulo, v. 3, n. 1, p. 200-240, maio/jun. 2007. Disponível em: [http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20140212143226\\_5200.pdf#page=200](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20140212143226_5200.pdf#page=200). Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017.** Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 08/09/2017.

BRASIL. **Constituição, 1988.** Brasília. Diário Oficial da União, de 05 de outubro de 1988, P. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 06 maio 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: seção 1, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União de 12 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm). Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União de 16 mar. 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.704.185/RJ.** Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Julgado em: 24 set. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Processos/Consulta-Processual>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.** Brasília, DF: MPF, [2025]. Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/index2#/detalhe/41000000000146338852?modulo=0&sistema=portal>. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Termo de Ajustamento de Conduta PR-SP-00046676/2025.** Brasília, DF: MPF, 2025. Disponível em: [https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download/recuperarIntegraUnico?etiqueta=PR-SP-00046676%2F2025&tipoArquivo=\[application/pdf\]](https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download/recuperarIntegraUnico?etiqueta=PR-SP-00046676%2F2025&tipoArquivo=[application/pdf]). Acesso em: 20 maio 2025.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso a Justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleel. Porto Alegre: Fabris. 1988. p. 8.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil.** Vol. 1. Tradução de Benvindo Aires. São Paulo: Saraiva, 1942.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **O que é o Termo de Ajustamento de Conduta?** Brasília, DF: CNMP, [2025]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/index.php/4-o-que-e-o-termo-de-ajustamento-de-conduta>. Acesso em: 26 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portal de Direitos Coletivos.** Brasília, DF: CNMP, [2025]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/>. Acesso em: 20 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Termo de Ajustamento de Conduta.** Brasília, DF: CNMP, [2025]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/7763-termo-de-ajustamento-de-conduta>. Acesso em: 06 maio 2025.

COSTA, Judith Martins. **Direito à saúde.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DAUDT D'OLIVEIRA, Rafael Lima. **A simplificação no direito administrativo e ambiental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 169.

DOMINGUES, Samira Engel. A implementação dos direitos sociais e a atuação do Ministério Público. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, ano 8, n. 30/31, p. 113–148, jan./dez. 2009.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho; LIMA, Solimar Oliveira. O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. **Revista Serviço Social e Desenvolvimento**, Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2011.

FAGUNDES, Rodrigo. O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como instrumento eficaz na resolução consensual de conflitos no âmbito da Previc. **Blog Abrapp Em Foco**, 11 abr. 2025. Disponível em: <https://blog.abrapp.org.br/blog/artigo-o-termo-de-ajustamento-de-conduta-tac-como-instrumento-eficaz-na-resolucao-consensual-de-conflitos-no-ambito-da-previc-por-rodrigo-fagundes/>. Acesso em: 10 out. 2025.

FARIAS, Talden. O Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental (TAC) e a sua natureza jurídica. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 20, n. 80, p. 9–38, out./dez. 2015.

FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento de Conduta e celeridade processual. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 4 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-04/ambiente-juridico-termo-ajustamento-conduta-celeridade-processual/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Ação civil pública. Ação popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos. Posição do Ministério Público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 208, p. 35-53, abr./jun. 1997.

GIDI, Antonio; ZANETI JUNIOR, Hermes. O processo civil brasileiro na “era da austeridade”? Efetividade, celeridade e segurança jurídica: Pequenas causas, causas não contestadas e outras matérias de simplificação das decisões judiciais e procedimento. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 294, 2019.

GOMES, Antônio Victor Assed Estefan. A tutela inibitória na defesa dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goytacazes, ano VI, n. 6, p. 277-311, jun. 2005. Disponível em: <https://core.ac.uk/display/16012746>. Acesso em: 16 out. 2025.

GONZALEZ, Everaldo Tadeu Quilici; SILVA, Washington Eduardo Perozim da. Direitos fundamentais coletivos e difusos: um conceito acadêmico elaborado a partir de seus pressupostos. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 2169-2188, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/rqi.2018.31405>. Acesso em: 10 out. 2025.

LOPES, João Batista, LOPES, Maria Elizabeth de Castro. Tutela inibitória. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/164/edicao-1/tutela-inibitoria>. Acesso em: 17 out. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela específica: arts. 461, CPC e 84, CDC**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela Inibitória**: individual e coletiva, 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades: atuação do Ministério Público. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró, 1, 2005, p. 191

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MELLO, Cecília Campello do A. Sumário Executivo. *In*: ETTERN (Laboratório Estado, Território e Natureza do IPPUR/UFRJ); FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional). **Relatório Síntese**: Projeto Avaliação de Equidade Ambiental como instrumento de democratização dos procedimentos de avaliação de impacto de projetos de desenvolvimento. Rio de Janeiro: ETTERN/FASE, 2011.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 39, 1985.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 815-816.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Curso de processo civil**: processo de conhecimento, procedimentos especiais e processo de execução. 5 ed. Belo Horizonte / São Paulo: D'Plácido, 2021.

PEDROSA, Danilo França Falcão. Os direitos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 09 mar 2021, 04:20. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/56234/os-direitos-coletivos-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 02 out 2025.

PINTO, Edson Antônio Sousa; FARIA, Daniela Lopes de. A tutela inibitória e os seus fundamentos no novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 252, p. 303–318, fev. 2016.

RANGEL, R. C. A interatividade entre os sistemas, subsistemas, minissistemas e microssistemas jurídico-normativos de tutela dos direitos dos consumidores. **Revista de Direito do Consumidor**, Revista dos Tribunais On-line, São Paulo, v. 117, n. 1, p. 469-488, 2018.

RIBEIRO, Marcus Vinícius Lopes; NETTO, Victor Santos; SANTOS, Luiz Márcio dos. Direito do consumidor: direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 10, n. 7, jul. 2024. ISSN 2675-3375.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. *In*: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Coord.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ROSA, Wendell Luis. Os direitos coletivos e sua defesa em juízo: breves comentários acerca do momento atual da tutela dos direitos transindividuais. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 7, p. 119-135, out. 2019. ISSN 2358-1557.

RUAS, Diego Sudikum Fagundes; SÁ, Leonardo Jucá Pires de. O papel do Ministério Público Militar na defesa dos direitos coletivos. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, v. 51, n. 42, p. 505–532, maio 2024.

SANTOS, Luís Felipe Freind dos. **Danos morais metaindividuais e o aspecto punitivo da indenização**. 2008. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, Bruno Campos. Substituição processual: o *agere iudiciali iure pro alio* em processos coletivos. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 10 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-10/substituicao-processual-o-agere-iudiciali-iure-pro-alio-em-processos-coletivos/>. Acesso em: 10 maio 2025.

SILVA, Bruna Garcia da; PINHEIRO, Rebecca Begnini. Tutela inibitória: aspectos doutrinários gerais e jurisprudenciais. **Jusbrasil**, 24 maio 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/tutela-inibitoria-aspectos-doutrinarios-gerais-e-jurisprudenciais/1180381547>. Acesso em: 10 maio 2025.

SILVA JÚNIOR, Sérgio de Oliveira. **Tutelas de urgência nas ações coletivas: tutela inibitória como instrumento adequado para o alcance da prestação jurisdicional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), Ribeirão Preto, 2009. 109 f. Disponível em: <https://www.unaerp.br/documentos/562-sergio-de-oliveira-silva-junior>. Acesso em: 16 maio 2025.

SILVA, Sergio da; RITZMANN, Gilmara Guimarães; SILVA, Adriana Almeida Ferreira da; BRAGA, Juliana de Mattos. A necessidade da substituição processual, os direitos sociais e o Ministério Público. **Revista de Direito e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 14, n. 2, p. 321-338, jul./dez. 2013.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Os direitos invisíveis**. São Paulo: Vozes/FAPESP/NEDIC, 1999. 27 p. (Código FO-CX38-2376-97)

SPADONI, Joaquim Felipe. **Ação inibitória**: a ação prevista no art. 461 do CPC. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

STONOGA, Andreza C. **Tutela inibitória ambiental**: a prevenção do ilícito. Curitiba: Juruá, 2003.

TOLEDO PRUDENTE CENTRO UNIVERSITÁRIO. **Manual de normalização para apresentação de monografias/TC e artigos científicos**. 6. ed. rev. e atual. Presidente Prudente: Toledo Prudente Centro Universitário, 2024. 97 p.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Princípio da congruência, adstrição ou correlação**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/novo-codigo-de-processo-civil/principio-da-congruencia-adstricao-ou-correlacao>. Acesso em: 13 maio 2025.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Nova. Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais. Rio de Janeiro: **Fundação Heinrich Böll**, 2014, p. 8.

VITORELLI, Edilson. Semana 2: **Postulação no processo coletivo** [recurso eletrônico]. 8 p. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/plataforma-aprender/acervo-educacional/conteudo/direito-processual-civil-procedimentos/direito-processual-civil-procedimentos-texto-1.pdf>. Acesso em: 2 out. 2025.

ZANETI JR., Hermes; GARCIA, Leonardo. **Direitos difusos e coletivos para concursos**. 14. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2025.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; FARIA, Lucas Melchior de Almeida; SILVA, Robinson Miguel da. Direitos coletivos e acesso à justiça: dificuldades e possibilidades no seu trato processual em uma perspectiva de cidadania. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, [S. l.], v. 11, n. 11, p. 1328–1352, 2024. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/3175>. Acesso em: 16 maio 2025.

ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, n. 11, 1996.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.