

A Presença da Sociedade Civil Organizada e do Ministério Público nas Ações Cíveis Públicas de Consumo Julgadas em Curitiba entre 2000 e 2020

The Presence of Organized Civil Society and the Public Prosecutor's Office in Public Consumer Civil Actions Judged in Curitiba between 2000 and 2020

VIOLETA SARTI CALDEIRA¹

Universidade Positivo (UP), Curitiba (PR). Brasil.

LUCAS VASCO GARCIA²

Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba), Curitiba (PR). Brasil.

RESUMO: Com base no banco de dados construído com as informações disponibilizadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), procurou-se analisar a presença da sociedade civil organizada e do Ministério Público nas ações civis públicas de consumo julgadas em Curitiba, nos anos de 2000 a 2020. Para tanto, a pesquisa, com abordagem quali-quantitativa e método hipotético-dedutivo, foi dividida em duas partes. Na primeira parte, discorreu-se sobre os fundamentos do direito coletivo, da ação civil pública e do direito do consumidor. Na segunda parte, apresentou-se a pesquisa empírica, analisando criticamente a presença dos autores nas ações civis públicas de consumo nos últimos 20 anos, tendo sempre como norte os conceitos desenvolvidos na primeira parte. A partir do exame conjunto dos dados, comparou-se a atuação do Ministério Público e das associações consumeristas, apontando conclusões e sugestões que possam permitir, sem qualquer pretensão de resolver os problemas que afetam a justiça, reflexões para torná-la mais acessível no âmbito do instituto da ação civil pública de consumo. Apesar de a pesquisa ter sido realizada somente na Cidade de Curitiba, seus resultados representam um retrato bastante nítido de tal instituto nos grandes centros urbanos brasileiros, os quais revelam uma significativa atuação da sociedade civil organizada e uma certa parcimoniosidade do Poder Judiciário no julgamento de seus pleitos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito coletivo; ação civil pública; consumidor; sociedade civil organizada; Ministério Público.

1 Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-0277-2296>.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5183-8944>.

ABSTRACT: Based on the database constructed with the information made available by the Tribunal de Justiça do Estado do Paraná [Court of Justice of the State of Paraná] (TJPR), it was sought to analyze the presence of organized civil society and the Public Prosecutor's Office in public consumer civil actions judged in Curitiba, in the years 2000 to 2020. Thus, the article, with quali-quantitative approach and hypothetico-deductive method, was divided into two parts. In the first part, the foundations of Collective Law, public civil action and consumer law were discussed. In the second part, empirical research was presented, critically analyzing the presence of authors in public civil actions of consumption in the last 20 years, always having as north the concepts developed in the first part. Based on the data joint examination, the Public Prosecutor's Office and the consumerist associations performance was compared, pointing out conclusions and suggestions that could allow, without any intention of solving the problems that affect justice, reflections to make it more accessible within the reach of the institute of public consumer civil action. Although the research was carried out only in the City of Curitiba, its results represent a very clear portrait of such an institute in the large Brazilian urban centers, which reveal a significant performance of organized civil society and a certain parsimony of the Judiciary in the judgment of its requests.

KEYWORDS: Collective law; public civil action; consumer; organized civil society; Public Prosecutor's Office.

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1970, o direito processual passou por importante evolução devido à necessidade de permitir o acesso à justiça para a proteção dos chamados “direitos ou interesses transindividuais”, entendidos como aqueles que ultrapassam a esfera meramente individual dos sujeitos de direitos e assumem dimensão coletiva e social. Desse momento em diante, surgiu a imperiosidade da disciplina de um processo coletivo capaz de propiciar a tutela jurisdicional a grupos, categorias ou classes de pessoas, para além da tutela individual, podendo ser acordada com exclusividade a cada uma destas (DINAMARCO, 2001, p. 155).

No Direito brasileiro, regulamentou-se a tutela coletiva de três categorias de interesses ou direitos que assumem dimensão supraindividual: os interesses ou direitos difusos, definidos como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, I, da Lei nº 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor ou simplesmente CDC); os interesses ou direitos coletivos, definidos como 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 (art. 81, II, do CDC); e os interesses ou direitos individuais homogêneos, definidos como os decorrentes de origem comum (art. 81, III, do CDC).

Conforme se tem entendido, os interesses transindividuais são característicos da sociedade contemporânea, de produção em série e consumo de massa, consequência de conflitos igualmente de massa, e estão situados entre os interesses públicos e privados (GRINOVER, 2000, p. 17-18). Logo, não se trata, propriamente, de interesses públicos, os quais têm no Estado o único e exclusivo titular de sua tutela, uma vez que, reiteradamente, o próprio Estado aparece como causador de danos aos direitos transindividuais. Tampouco se trata de interesses privados, visto que não pertencem exclusivamente a nenhum indivíduo e possuem relevância social.

Tais peculiaridades dos direitos e interesses transindividuais mostram o significado político da sua proteção, visto que não têm e não podem ter no Estado o titular único e exclusivo do alcance da sua satisfação, impondo-se a necessidade de participação democrática dos indivíduos e dos diversos grupos sociais em sua tutela.

A dimensão política da tutela dos direitos e interesses transindividuais reflete, indubitavelmente, no tratamento processual da matéria, que presume a criação de mecanismos aptos a autorizar a reivindicação e a defesa integral desses direitos e interesses, assim como efetivar o acesso e a participação à justiça.

É nesse cenário que as ações civis públicas passam a ser verdadeiros instrumentos de participação popular, a serem implementados pelo Poder Judiciário, na proteção dos direitos e interesses transindividuais (MIRRA, 2004, p. 143-148).

Nessa linha de raciocínio, a pesquisa empírica foi concebida tendo como objetos as ações civis públicas de consumo da Justiça Estadual do Paraná. Optou-se por limitar o levantamento ao Município de Curitiba. Para isso, foi construído um banco de dados com ações civis públicas, extraídas dos registros informatizados do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Para os fins da pesquisa, tornou-se obrigatória a consulta de cada ação, ampliando consideravelmente o tempo despendido na coleta de dados. Esse fato impôs um redimensionamento do trabalho empírico, que consistiu em analisar os acórdãos julgados, em segundo grau de jurisdição, entre os anos de 2000 e 2020. Ganhou-se, com isso, uma análise mais pormenorizada dos conflitos locais, desvendando-se uma realidade que não deve ser muito diferente dos demais grandes centros urbanos do país.

Com esse propósito, pesquisou-se na plataforma de jurisprudência do TJPR palavras-chave relacionadas às ações civis públicas consumeristas, a

saber: “ação civil pública” e “consumidor”. Coletou-se todos os processos que não tramitavam em segredo de justiça e que citavam os dois termos na ementa. A coleta reuniu todos os resultados apresentados pela plataforma de busca do TJPR em um banco de dados com 1.255 processos. Esse banco geral passou por um longo e trabalhoso procedimento de refinamento e limpeza, alcançando o número total de 92 processos. A limpeza do banco teve como critérios um recorte temporal e um recorte processual. O recorte temporal foi estabelecido tendo como marco inicial 1º de janeiro de 2000 e marco final 31 de dezembro de 2020. No tocante ao recorte processual, retirou-se do banco decisões sobre ações que não pertenciam ao universo da tutela coletiva consumerista, como cumprimento ou execução individual de sentença proferida em ação civil pública. A presença dessas ações foi resultado da própria pesquisa de jurisprudência, a qual exhibe ações que citam os termos/expressões pesquisados na ementa. A limpeza dessas ações se deu de forma manual, excluindo-se do banco os acórdãos que não preenchiam tais critérios.

Uma vez conhecidas as ações civis públicas que versam sobre relações de consumo, passou-se a verificar uma a uma, a fim de identificar seus autores, réus, tipos de conflito, sentenças, recursos interpostos e decisões do Tribunal. Isso porque não há análises recentes e trabalhos empíricos mais conclusivos sobre como a sociedade civil organizada e o Ministério Público vêm atuando nas ações civis públicas de consumo julgadas na Comarca de Curitiba.

Nesse sentido, parte-se da hipótese que há em Curitiba uma presença progressiva da sociedade civil organizada na defesa dos interesses transindividuais dos consumidores quando comparada com a do Ministério Público. Esse crescimento da atuação da sociedade civil organizada na área consumerista foi uma das constatações da pesquisa de Werneck Vianna e Burgos (2002), ao analisar ações populares, ações civis públicas e inquéritos civis no Município do Rio de Janeiro, e com os cinco estudos de caso de ação civil pública realizados pelos mesmos autores no Estado do Rio de Janeiro (VIANNA; BURGOS, 2005).

Dessa forma, o objetivo da pesquisa é analisar a atuação da sociedade civil organizada e do Ministério Público nas ações civis públicas consumeristas julgadas em Curitiba entre 2000 e 2020. Especificamente, pretende-se relacionar os fundamentos do direito coletivo, da ação civil pública e do direito do consumidor; examinar, por meio da jurisprudência do TJPR, as ações civis públicas de consumo julgadas em Curitiba entre 2000 e 2020; e

comparar a atuação das associações consumeristas e do Ministério Público nas respectivas ações.

Após o tratamento e a interpretação dos dados coletados, a pesquisa buscará contribuir com sugestões para os eventuais obstáculos e problemas que dificultam o sucesso das ações civis públicas consumeristas, em especial àqueles que dizem respeito ao tratamento do Poder Judiciário no julgamento dos pleitos da sociedade civil organizada e do Ministério Público. Aqui, duas medidas podem ser destacadas: a) é fundamental que os operadores do Direito que lidam com os direitos ou interesses transindividuais tenham adequado treinamento sobre a matéria, possibilitando o necessário equilíbrio das partes nas ações civis públicas; e b) que seja implantado no Judiciário um sistema de informação e de comunicação que alcance os órgãos legitimados, inclusive os magistrados, para que possam alertar as partes interessadas sobre a existência de ações coletivas e possibilitar a eventual suspensão da ação individual entre os legitimados (art. 104 do CDC), a fim de que unam esforços e troquem experiências.

Inicialmente, o artigo está estruturado em uma revisão de literatura que deu suporte ao estudo. Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa e os resultados obtidos a partir da análise dos dados. Ao final, são apresentadas as considerações sobre as evidências encontradas neste trabalho.

1 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO DIREITO COLETIVO

1.1 O SURGIMENTO DO PROCESSO DE MASSA

Em meados do século XX, o modelo processual individualista se mostrou insuficiente na salvaguarda dos interesses coletivos que, diante da nova realidade social, vinham sendo paulatinamente reconhecidos pelo direito material (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2020, p. 10).

Desse modo, havia o reconhecimento de novos direitos, de dimensão coletiva; contudo, faltavam instrumentos eficazes para assegurá-los concretamente. Foi durante a década de 1970 que a doutrina italiana apontou a necessidade de uma “nova tutela”, coletiva, para os “novos direitos”. Um dos que mais influenciaram os doutrinadores brasileiros é sem dúvida Mauro Cappelletti, o qual ponderou sobre essa questão em seu célebre artigo de 1977 (p. 131-132, grifo do autor):

Continuar, segundo a tradição individualística do modelo oitocentista, a atribuir direitos exclusivamente a pessoas individuais – como, por exemplo, ao proprietário vizinho, no caso de abusiva construção edilícia, ou ao adquirente pessoalmente prejudicado no caso da fraude alimentar perpetrada em larga escala por um fabricante – significaria tornar impossível uma efetiva proteção jurídica daqueles direitos, exatamente na ocasião em que surgem como elementos cada vez mais essenciais para a vida civil. Diante da deturpação, por exemplo, da esplêndida *collina fiorentina*, eu, cidadão isolado, sou praticamente impotente. O valor em jogo é coletivo e deve se dar, portanto, a possibilidade de construir-se *tipos novos de tutela*, não confiados exclusivamente ao interesse material e ao capricho da iniciativa individual.

A obra *Acesso à justiça*, de Cappelletti e Garth (1988), é um dos primeiros trabalhos que analisa as dificuldades e soluções desenvolvidas em diferentes países ocidentais para a tutela de interesses difusos e coletivos. Essa mudança de paradigma da prestação jurídica individual para a promoção de interesses transindividuais foi chamada pelos autores como a segunda “onda” de acesso à justiça, que compreende o período de 1960 a 1970. Diferente da primeira “onda”³, com início em 1965, que procurou estabelecer instrumentos para assistência judiciária aos necessitados, o segundo movimento⁴ dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”.

De acordo com os autores, há duas alternativas para superar as limitações processuais individualistas. A primeira e mais comum consiste em atribuir a uma instituição estatal, geralmente ao Ministério Público, o papel de tutelar os interesses difusos da sociedade. Todavia, os autores enfatizam que existem limitações de um modelo exclusivamente público na tutela dos interesses difusos, pois nos setores públicos faltaria o dinamismo necessário na defesa desses interesses. Além disso, a aproximação entre os órgãos do Estado e o Poder Executivo comprometeria a independência para proteger interesses coletivos violados pelo próprio Estado. E também faltaria aos funcionários públicos o conhecimento técnico necessário para compreender os problemas relacionados aos interesses difusos em determinadas áreas (SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO, 2018, p. 15).

3 No Brasil, um dos instrumentos com o mesmo objetivo da primeira “onda” foi a criação da Lei nº 1.060/1950, que trata sobre a assistência judiciária gratuita. Posteriormente, incorporou-se na Constituição Federal os arts. 5º, LXXIV, e 134 contendo essa previsão.

4 A Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública – LACP) e o CDC são exemplos dessa segunda “onda”, que ocorreu mais tardiamente no Brasil.

A segunda alternativa, capaz de evitar as limitações do Poder Público, consiste em conferir instrumentos legais e processuais a atores particulares para a proteção dos interesses difusos e coletivos. Trata-se de desenvolver mecanismos que incentivem o associativismo na defesa desses direitos. Apesar disso, devido à dificuldade de organizar e manter tais grupos particulares, algo que exige recursos e constante especialização, Cappelletti e Garth aduzem que o ideal seria formular uma solução mista ou pluralista, a qual estimule a atuação de associações ao mesmo tempo que confiem às instituições estatais o exercício das ações coletivas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 66-67).

Já a terceira e mais recente “onda” renovatória surge por volta de 1980 e é denominada “enfoque de acesso à justiça”⁵, pois busca verificar a importância e o papel dos diversos fatores envolvidos, além de tentar atacar, de forma mais planejada e compreensiva, as barreiras ao acesso e, assim, desenvolver legítimas instituições para enfrentá-las (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 73).

Para que a “sociedade de massa” fosse adequada aos conflitos envolvendo coletividades um tanto extensas, sem personalidade definida, com a inviabilidade de todos os ofendidos comparecerem em juízo, era indispensável o desenvolvimento de instrumentos processuais de defesa coletiva, ou seja, de um “processo de massa” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2015, p. 68).

Necessário, portanto, era o surgimento de normas que mudassem o paradigma da legitimidade ativa até então vigente, o qual era respaldado na inseparabilidade entre a legitimidade para agir e a titularidade do direito material. Mister também era a reformulação do modelo dos efeitos da coisa julgada, para permitir que todos os titulares do direito ameaçado ou lesado fossem beneficiados, inclusive os que não integravam o polo ativo da demanda (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2020, p. 13).

Nessa toada, tem-se, primeiramente, a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), com a previsão de coisa julgada *erga omnes* (para todos). Mais adiante, edificou-se no Brasil um sistema processual especificamente voltado à tutela coletiva, inspirado nas *class actions* dos países de sistema

5 Citam-se, como exemplos do “enfoque de acesso à justiça”, a antecipação dos efeitos da sentença condenatória (tutela antecipada), trazida na Lei nº 8.952 pela reforma processual de 1994, e a criação dos Juizados Especiais Cíveis (Lei nº 9.099/1995).

jurídico *common law*, em especial os Estados Unidos; na doutrina italiana da década de 1970; e nas valiosas contribuições nacionais de Barbosa Moreira (1977, p. 110-123), Oliveira Júnior (1978, p. 257-284), Grinover (jun. 1978, p. 111-144) e Watanabe (1984, p. 85-97).

1.2 0 PROCESSO COLETIVO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Como resultado do esforço para efetivar a defesa coletiva de direitos, no âmbito infraconstitucional, foram criados a LACP (Lei nº 7.347/1985) e o CDC (Lei nº 8.078/1990), que, em conjunto, formam um microsistema de processo coletivo, um corpo de regras direcionadas a tutelar coletivamente os direitos coletivos (difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos). Todavia, esses diplomas não foram os primeiros e nem são os únicos que disciplinam regras processuais coletivas. Pode-se apontar, antes de sua elaboração, a existência de outros ordenamentos voltados à tutela coletiva de campos específicos do direito material.

No que se refere à origem remota do processo coletivo no Brasil, observa-se que as ações populares do Direito romano, principalmente as previstas no *Digesto*, as quais possibilitavam que os cidadãos defendessem os logradouros públicos e coisas de uso comum e domínio do povo, chegaram a ser recepcionadas pelas Ordenações Filipinas, promulgadas em 1603, vigendo no País mesmo após a Proclamação da Independência, por força do Decreto de 20 de outubro de 1823.

Estritamente no Brasil, verifica-se que o marco é a ação popular da Constituição de 1934, que, em seu art. 113, inciso 38, permitiu a qualquer cidadão ser parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios. Hoje em dia, a ação popular é regulada pela Lei nº 4.717/1965 e na Constituição de 1988.

Posteriormente, a Lei nº 1.134/1950 conferiu legitimidade extraordinária a certos entes de classe para representar os interesses dos seus integrantes perante as autoridades administrativas e a justiça ordinária⁶.

Adentrando a década de 1980, período em que a doutrina nacional repercutia os avanços científicos internacionais relativos aos direitos difusos

6 Essa legitimidade foi estendida mais tarde para outras associações de classe, como a União Postal-Telegráfica do Ceará (Lei nº 2.480/1955) e a Sociedade Protetora Postal Piauiense (Lei nº 3.761/1960).

e coletivos, a Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – LPNMA) legitimou o Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente (art. 14, § 1º), isto é, a defender, em um processo, direito pertencente a toda a coletividade. Foi o estopim para o surgimento da ação civil pública.

Os progressos legais e doutrinários na defesa de direitos coletivos foram refletidos na Constituição de 1988. Significativa foi a reestruturação do princípio do acesso à justiça, uma vez que Constituições anteriores não permitiam que a lei excluísse da apreciação pelo Poder Judiciário qualquer lesão a direito individual. O art. 5º, XXXV, da Constituição atual também dispõe que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, porém sem qualificá-lo (SILVA, 2004, p. 259-260). Ademais, tal garantia está inserida no capítulo “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, sendo inequívoca a prestação da tutela jurisdicional aos direitos coletivos.

A Constituição cidadã ampliou, em seu art. 5º, LXXIII, o objeto de tutela da ação popular, a qual passou a ser instrumento hábil para a defesa da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural, não sendo apenas do patrimônio público, conforme já permitia a Lei nº 4.717/1965.

Ainda, no inciso LXX do mesmo artigo, estabeleceu o instrumento do mandado de segurança coletivo, podendo ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Outrossim, o inciso XXI do mesmo dispositivo permitiu que as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, representem seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

Já, em seu art. 8º, III, legitimou os sindicatos (espécies de associações) à defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

Por fim, em seu art. 129, III, outorgou ao Ministério Público a função institucional de promover o inquérito civil⁷ e a ação civil pública para a

7 O inquérito civil tem por finalidade principal colher elementos de prova destinados à apuração de fatos, que poderiam ensejar uma eventual ação civil pública (§ 1º do art. 8º da LACP), servindo, também, como

proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, ressalvando, no § 1º do mesmo dispositivo, que a legitimidade do órgão ministerial para tais ações não impede a de terceiros.

Em seguida, vieram outras leis que tratam da tutela coletiva de direitos, tais como: a Lei nº 7.853/1989 e a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que versaram sobre os interesses das pessoas com deficiência; a Lei nº 7.913/1989, que cuidou dos danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários; a Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), voltada para a proteção dos interesses da criança e do adolescente; a Lei Antitruste (Lei nº 8.884/1994 e, atualmente, Lei nº 12.529/2011), permitindo a propositura de ação civil pública de responsabilidade por danos decorrentes de infrações da ordem econômica e da economia popular; a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que trata dos interesses relacionados ao urbanismo; a Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), que versa sobre a proteção dos interesses do idoso.

2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A LACP foi fruto de estudos e debates envolvendo professores e profissionais do Direito que, a partir da década de 1970, sob influência da doutrina italiana e das *class actions* dos países de sistema jurídico *common law*, perceberam a necessidade de desenvolver ferramentas processuais mais adequadas para solucionar os conflitos de interesses transindividuais.

O primeiro anteprojeto proposto para tal finalidade foi de autoria dos Professores Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, o qual foi acolhido pelo Deputado Federal Flávio Bierrenbach e transformado no PL 3.034/1984. Os então Promotores de Justiça do Estado de São Paulo Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Junior, fazendo algumas

importante palco para a obtenção de compromissos de ajustamento de conduta (§ 6º do art. 5º da LACP). Ele é instaurado pelo Ministério Público de ofício (§ 1º do art. 8º da LACP) ou por provocação de qualquer pessoa física, jurídica ou formal (arts. 6º e 7º da LACP). Já o compromisso de ajustamento de conduta, à semelhança da conciliação e transação, funciona como verdadeiro equivalente jurisdicional, permitindo a solução rápida e amigável do conflito, seja na fase pré-processual, hipótese em que valerá como título executivo extrajudicial, seja no curso do próprio processo, constituindo título executivo judicial. Tal como afirma Carneiro: “O seu conteúdo representa o reconhecimento de uma obrigação legal a ser cumprida, passando o cumprimento da mesma a ser um dever jurídico daquele que propôs ajustar a sua conduta. Ela não se confunde com a transação que pressupõe concessões recíprocas, que não ocorrem no compromisso de ajustamento de conduta. Aliás, em tese, a transação somente seria cabível em sede de direitos coletivos e individuais homogêneos, uma vez individualizados todos os interessados, que obrigatoriamente deveriam aquiescer com as condições estabelecidas” (1999, p. 119).

alterações ao trabalho daqueles acadêmicos, elaboraram outro anteprojeto, que acabou sendo acolhido pelo Executivo federal na forma de projeto de lei. Esse projeto foi enviado ao Legislativo em 1985 (PL 4.984/1985 na Câmara e PL 20/1985 no Senado) e tramitou mais rápido que o “Projeto Bierrenbach”, resultando na LACP.

Neste artigo, o parâmetro de análise será as ações civis públicas reguladas pela LACP e pelo CDC⁸. A escolha justifica-se em virtude de serem esses os diplomas legislativos que, de maneira mais ampla e adequada, regulam a defesa judicial de direitos e interesses transindividuais de consumo. Além disso, ambos conferem, de forma expressa, legitimidade ativa às associações civis para a tutela de tais direitos e interesses.

De fato, com a promulgação da LACP, introduziu-se no ordenamento jurídico um instrumento processual destinado à tutela jurisdicional de determinados direitos transindividuais (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico), chamado de “ação civil pública”. Esse diploma legislativo foi, na sequência, recepcionado pela nova ordem constitucional instaurada com o advento da Constituição de 1988 (art. 129, III e § 1º) e aperfeiçoado pelo CDC, que ampliou a proteção jurisdicional a todas as demais categorias de direitos e interesses transindividuais e estendeu a regulamentação processual do Código a elas (arts. 110, 111 e 117).

É importante registrar que a LACP (art. 5º) e o CDC (art. 82) atribuíram ao Ministério Público, à Defensoria Pública, à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às entidades e aos órgãos da Administração Pública direta e indireta, ainda que sem personalidade jurídica, bem como às associações civis, em caráter concorrente e autônomo, legitimação para a propositura de ações civis públicas em defesa de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Optou-se no sistema brasileiro, portanto, pela atribuição da legitimidade para a defesa dos direitos e interesses transindividuais a organismos públicos e privados ao mesmo tempo, os quais podem atuar em conjunto ou separadamente, em hipótese de litisconsórcio ativo facultativo. Desse modo, evitou-se o monopólio do exercício da ação por somente um ente legitimado (MIRRA, 2004, p. 138).

8 Não serão estudadas as ações disciplinadas por textos normativos diversos, como a ação popular e o mandado de segurança coletivo.

Ademais, privilegiou-se, nas referidas leis, a participação judicial semidireta na proteção de direitos e interesses transindividuais, ao atribuir a iniciativa da ação civil pública apenas a determinados grupos e instituições sociais secundários – no caso, ao Ministério Público e às associações civis –, afastada a participação judicial direta das pessoas físicas, que não tiveram sua legitimidade ativa reconhecida para a causa (MIRRA, 2005, p. 42).

Como se pode perceber, a legitimação das associações para a tutela jurisdicional de direitos transindividuais foi reconhecida expressamente pelo legislador pátrio, que procurou estimular a atuação das entidades civis de defesa de direitos e interesses transindividuais perante o Judiciário, as quais se organizam espontaneamente no seio da sociedade. Trata-se de uma das inovações mais importantes introduzidas no direito processual brasileiro pela LACP, reafirmada pelo CDC como mecanismo de participação da coletividade na proteção de bens e direitos que transcendem a esfera individual dos cidadãos para alcançar uma dimensão social.

Nesse sentido, sob a ótica processual, as associações civis e o Ministério Público agem em nome próprio na defesa de direitos de todos os membros do grupo, da categoria ou da classe de pessoas, com legitimação extraordinária para o exercício das ações civis públicas⁹. Já, sob o ponto de vista substancial, não há como ignorar que são autênticos porta-vozes da sociedade na proteção dos direitos e interesses transindividuais (GIDI, 2002, p. 61-62).

Pode-se assegurar que, em uma perspectiva comparada, o modelo brasileiro de proteção dos direitos e interesses transindividuais mostra-se bastante evoluído, mas também demasiadamente prolixo. Assim, da mesma forma que é oportuno sustentar que suas instituições estejam progredindo para formar um conjunto orgânico, ele é, em contrapartida, bastante susce-

9 A legitimação é extraordinária quando a parte defende direito subjetivo material de terceiro na relação jurídica processual. A definição mais popular, advinda do art. 6º do CPC/1973, diz que a legitimação é ordinária quando se pleiteia, em nome próprio, direito próprio, e que é extraordinária quando se pleiteia, em nome próprio, direito alheio. Portanto, não há pertinência subjetiva na legitimação extraordinária, visto que não há identidade entre o autor da ação e o titular do direito material alegado na petição inicial. Ademais, para parte da doutrina, a legitimação extraordinária é gênero, do qual a substituição processual seria espécie. De acordo com tal viés doutrinário, há substituição processual quando o legitimado extraordinário propõe a ação isoladamente, sem litisconsórcio com o suposto titular do direito material. Caso ambos propusessem a ação em conjunto, o primeiro ainda seria legitimado extraordinário, mas não estaria substituindo o alegado titular do direito material, que também estaria presente na relação jurídica processual. Seja como for, as locuções “legitimado extraordinário” e “substituto processual” são empregadas como sinônimas pela doutrina em geral; e a jurisprudência entende que a legitimação para defesa dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos na ação civil pública é extraordinária, havendo substituição processual (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2020, p. 67-69).

tível a controvérsias, que refletem em uma jurisprudência ainda ambígua acerca de pontos cruciais – por exemplo, a respeito da legitimidade dos autores, em especial das associações e do Ministério Público em certos casos, situação que provoca o atraso na discussão da matéria, resultando inevitavelmente uma brecha para o ativismo do magistrado.

O legislador brasileiro criou também um sistema muito amplo, colaborando para uma variada e crescente utilização, fazendo do instituto da ação civil pública um novo campo na democracia brasileira. Neste contexto, não é de se admirar que o Judiciário participe desse movimento, uma vez que conduz os processos de massa que têm relevância política e social.

2.1 MINISTÉRIO PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

A LACP, desde o início, previu a possibilidade de sua utilização pela sociedade civil organizada, por meio das associações civis. A Constituição de 1988, apesar de reafirmar a posição de destaque do Ministério Público entre os legitimados, reforçou também a titularidade processual dos atores sociais organizados, uma vez que o § 1º do art. 129 estabeleceu que “a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”. E o art. 5º, XXI, reconheceu que “as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”.

Apesar da ampla legitimação das associações civis, as pesquisas até então realizadas demonstram que ainda há um desequilíbrio entre os autores de ações civis públicas ajuizadas, respondendo o Ministério Público por grande parte delas (CARNEIRO, 1999). Visto que a Constituição e a legislação infraconstitucional preveem amplamente a possibilidade de utilização desse instrumento processual pelas associações, pode-se indagar se o desequilíbrio existente entre o Ministério Público e a sociedade civil organizada no manejo da ação civil pública decorre de questões culturais da formação da sociedade brasileira, que seria pouco afeita a cooperar comunitariamente e extremamente dependente do Estado para se organizar, ou se o problema estaria ligado diretamente à natureza da organização judiciária nacional e a decorrentes dificuldades de acesso à justiça no País (CASAGRANDE, abr./jun. 2002, p. 31).

Sem prejuízo das interpretações sociológicas, a questão merece ser situada na conjuntura do processo de redemocratização do Brasil. José

Murilo de Carvalho (2020, p. 226-227), ao examinar a evolução da sociedade civil nos últimos tempos, registra o surgimento de uma nova tendência:

Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado.

Experiências recentes sugerem otimismo ao apontarem na direção da colaboração entre sociedade e Estado que não fogem totalmente à tradição, mas a reorientam na direção sugerida. [...] Trata-se do surgimento das organizações não governamentais que, sem serem parte do governo, desenvolvem atividades de interesse público. [...] Da colaboração entre elas e os governos municipais, estaduais e federal, têm resultado experiências inovadoras no encaminhamento e na solução de problemas sociais, sobretudo nas áreas de educação e direitos civis.

Sob essa perspectiva, importa evidenciar a natureza da relação desses novos movimentos associativos com o Ministério Público, na busca de afirmar os direitos constitucionais.

Não se pode ignorar o fato de que muitas ações civis públicas propostas pelo Ministério Público originaram de representações e denúncias de entidades civis e organizações não governamentais, as quais contribuem significativamente ao longo da fase de investigação. Da mesma forma, não há como desconsiderar a atuação extrajudicial do Ministério Público diante de tais representações. Em contrapartida, também seria preciso estudar as hipóteses de atuação de ofício do Ministério Público, em que não há provocação de cidadãos ou associações, para entender a natureza de seu voluntarismo político. A partir da análise do atual estágio de desenvolvimento político brasileiro, os promotores e procuradores mais engajados em priorizar a defesa dos interesses transindividuais costumam alegar que a sociedade civil se mostra “frágil e desorganizada”, pertencendo-lhes a tarefa histórica de preencher esse “vácuo” (SILVA, 2001, p. 104). Desse modo, o Ministério Público, assumindo a função de “intérprete dos direitos da sociedade civil”, poderia se transformar em “um agente organizador da vida associativa” (VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 29).

Para uma melhor exploração dos obstáculos de acesso à justiça que a sociedade civil organizada enfrenta, são necessárias pesquisas mais aprofundadas que justifiquem o fato de algumas associações escolherem repre-

sentar ao Ministério Público em vez de utilizarem os instrumentos processuais disponíveis. A possibilidade de resolução extrajudicial dos conflitos por meio do Ministério Público, sem recurso à máquina do Judiciário, e as dificuldades de formação acadêmica e profissional de advogados na área dos interesses transindividuais podem estar entre os resultados.

Além disso, há carência de dados sobre a natureza das ações civis públicas ajuizadas pela sociedade civil organizada. É fundamental conhecer quais são as matérias levadas ao conhecimento do Judiciário pelas associações civis, para que se possa averiguar se esse instrumento judicial de participação está se constituindo em um ambiente para a promoção de valores republicanos ou se é apenas uma forma de disputa econômica por recursos escassos.

Outrossim, faz jus à abordagem da natureza dos interesses que têm despertado maior luta judicial por parte das associações. Por exemplo, uma predominância de ações propostas por entidades privadas de defesa do consumidor pode significar uma consolidação maior do associativismo nas classes médias.

Outro ponto importante para que se avalie até aonde poderá ir o papel de destaque do Ministério Público refere-se aos limites impostos pelos tribunais à legitimação da instituição para atuar como “substituto” da cidadania, limites que vêm sendo determinados pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) nos últimos anos (CASAGRANDE, abr./jun. 2002, p. 33).

3 A DEFESA DO CONSUMIDOR EM JUÍZO

A designação do Título III do CDC – Da Defesa do Consumidor em Juízo – combina com a sua essência, que é de defesa do consumidor, precisando ser compreendida em sentido amplo: o Título não abrange somente a defesa processual *stricto sensu*, com as diferentes exceções a favor do consumidor, mas sim toda atividade por ele desenvolvida em juízo, tanto na posição de réu quanto na de autor, a título individual ou pelos entes legitimados às ações coletivas¹⁰. Refere-se, assim, à tutela judiciária

10 Para um maior aprofundamento sobre a matéria consumerista, cf. BENJAMIN; MARQUES; BESSA, 2021; MAZZILLI, 2019, p. 219-240.

dos direitos e interesses do consumidor¹¹ (GRINOVER; WATANABE, 2019, p. 807).

Por esse motivo, a preocupação do legislador é com a efetivação do processo destinado à proteção do consumidor (DINAMARCO, 2013; MOREIRA, 1982, p. 203-220) e com a facilitação de seu acesso à justiça (CAPPELLETTI, 1988, jan./fev. 2008; WATANABE, 1988, p. 128-135). De um lado, isso exigia o fortalecimento da posição do consumidor em juízo – até então pulverizada, isolada, enfraquecida diante da parte contrária que não é, igual a ele, um litigante puramente eventual –, postulando uma nova perspectiva de condições paritárias (*par condicio*) e do equilíbrio das partes, que não estivessem assegurados no plano apenas formal; e, de outro lado, era preciso a formulação de novas técnicas que, aumentando o número de ações coletivas previstas pelo ordenamento, de fato representassem a desobstrução do acesso à justiça e o tratamento coletivo de demandas individuais, posto que poucas situações teriam a condução adequada de modo isolado e fragmentado. Isso tudo sem nunca descuidar das garantias do “devido processo legal” (GRINOVER; WATANABE, 2019, p. 808).

Para isso, a parte processual do CDC opera em duas vertentes: na das ações individuais e na das ações coletivas. Na esfera das primeiras, a lei atua por intermédio de várias normas, como as que contemplam a possibilidade de determinação da competência pelo domicílio do autor (art. 101, I); a vedação da denunciação da lide e um novo tipo de chamamento ao processo, em certas hipóteses (arts. 88 e 101, II); a previsão de adequada e efetiva tutela por meio de todas as espécies de ações (art. 83); a tutela específica da obrigação, nas ações que tenham por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer (art. 84); a extensão subjetiva da coisa julgada para beneficiar as pretensões individuais (art. 103). Outras normas, situadas fora do Título III, corroboram esse reforço de tutela, como acontece com a inversão, *ope iudicis*, do ônus da prova em favor do consumidor (art. 6º, VIII); com a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para litígios de consumo (art. 5º, IV); com a assistência jurídica, integral e gratuita, para o consumidor carente (art. 5º, I); com o *habeas data* em prol do consumidor (art. 43, § 4º).

11 Com essa expressão, não se pretende aderir à teoria da ação como direito concreto (direito à sentença favorável), querendo apenas expressar a concepção de acesso à justiça, no seu sentido mais amplo. A respeito da teoria da ação como direito concreto, cf. CINTRA, 2015, p. 286-287.

No âmbito das ações coletivas, amplia-se e especifica-se a tutela aos bens dos consumidores, indivisivelmente considerados, por meio das espécies dos interesses ou direitos difusos e coletivos (art. 81, I e II); cria-se uma nova ação para o tratamento coletivo da reparação dos danos individualmente sofridos (art. 81, III, e Capítulo II do Título III), sem prejuízo da eventual *fluid recovery* (art. 100); aprimoram-se as normas de legitimação e de dispensa de honorários advocatícios e de custas e despesas processuais da LACP (art. 87); dá-se novo tratamento à coisa julgada, tanto em seus limites subjetivos quanto na ampliação do objeto do processo coletivo, a fim de possibilitar as pretensões individuais (art. 103); regula-se a litispendência (art. 104); amplia-se, por fim, fora do Título III, o alcance da mencionada LACP, para que a tutela desta se harmonize e se complete com a do CDC (arts. 109 a 117).

Tudo, enfim, dentro da ótica da reestruturação indispensável dos esquemas processuais clássicos, adaptando-se aos conflitos emergentes, característicos de uma sociedade de massa (CAPPELLETTI, jan./mar. 1977), de que os resultantes das relações de consumo representam um ponto essencial. E isso, ainda, engloba uma ideia maior, já construída há mais de três décadas, na qual a denominada “crise do Direito” possivelmente só escondia “a dificuldade de dominar com categorias jurídicas substancialmente pré-capitalistas a fenomenologia de uma sociedade industrial” (ASCARELLI, 1955, p. 525).

4 AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE CONSUMO JULGADAS EM CURITIBA

Nesta segunda parte do artigo, será analisada, com base no banco de dados construído, a presença da sociedade civil organizada e do Ministério Público nas ações civis públicas de consumo, julgadas entre 2000 e 2020 na Comarca de Curitiba, em segundo grau de jurisdição (grau recursal), pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR).

O Quadro 1 apresenta as etapas de coleta e análise do banco de dados e a metodologia utilizada nesta pesquisa empírica.

QUADRO 1 – METODOLOGIA E ETAPAS DE COLETA E ANÁLISE DO BANCO DE DADOS

Fase de coleta e análise	Especificação da metodologia
Pesquisa de jurisprudência	Coleta, por meio do Microsoft Office Access, dos acórdãos de ações civis públicas consumeristas, junto à interface de busca de jurisprudência do TJPR, julgados entre 01.01.2000 e 31.12.2020, em segundo grau de jurisdição, na Comarca de Curitiba, tendo como seguinte critério de pesquisa na ementa: “Ação civil pública” e “Consumidor”.

Fase de coleta e análise	Especificação da metodologia
Preenchimento do banco de dados	Classificação das decisões judiciais obtidas na fase anterior com base nas informações das integras dos acórdãos.
Limpeza do banco	Revisão das ações civis públicas registradas no banco de dados e exclusão das demais ações a partir da análise processual.
Tratamento e interpretação dos dados coletados	Utilização da abordagem quali-quantitativa e método hipotético-dedutivo para sistematizar as ações civis públicas consumeristas julgadas em Curitiba entre os anos delimitados.

Fonte: Elaboração própria (2021).

As ações civis públicas referentes ao consumidor foram organizadas a partir dos seguintes campos presentes no formulário do banco de dados (Figura 1): ① “número do processo”, corresponde ao número do acórdão atribuído pelo TJPR; ② “dia”, “mês” e “ano” do julgamento, refere-se à data em que foi proferido o acórdão; ③ “relator”, informa o nome do desembargador relator do acórdão analisado; ④ “autor(es) da ação”, parte legitimada para propor ação civil pública, sendo considerado(s) o(s) autor(es) da ação civil pública e não do recurso; ⑤ “réu(s)”, aponta o(s) réu(s) na ação civil pública do recurso analisado; ⑥ “número de réu(s)”, trata-se da quantidade de réu(s) da ação civil pública; ⑦ caixas de seleção “Prefeitura” e “Estado”, ações que eram contra o Município de Curitiba ou contra o Governo do Paraná; ⑧ “matéria do Direito”, interesse transindividual que versa a ação civil pública em análise, sendo todas as ações do banco classificadas como “relação de consumo”; ⑨ “base da decisão”, diz respeito ao fundamento jurídico do acórdão, podendo ser conflito de competência, conflito de poder, direito material, direito processual ou direito processual e material; ⑩ “artigo(s) da Lei nº 7.347/1985”, preenchido com artigo(s) da Lei citado(s) no acórdão; ⑪ “tipo de recurso”, consiste no nome do recurso interposto; ⑫ “decisão do Tribunal”, a qual parte o recurso foi favorável ou se ele foi parcialmente provido, podendo também ser extinto com ou sem resolução do mérito; ⑬ caixa de seleção “unânime”, acórdãos com unanimidade de votos dos desembargadores do TJPR; ⑭ “sentença”, mesmo critério do campo “decisão do Tribunal”, porém levando em consideração a ação civil pública e não o recurso; ⑮ “autor(es) do(s) recurso(s)”, quem entrou com recurso contra decisão proferida em ação civil pública; ⑯ botões de opção “legitimidade” (selecionado quando a legitimidade da parte autora foi a base da decisão), “relevante” (escolhido quando as ações contribuem na parte qualitativa da análise dos dados), “política pública” (marcado quando a ação incide diretamente sobre uma política do Poder Executivo, inclu-

do alocação de recursos) e “populações vulneráveis” (assinalado quando a ação protege grupos reconhecidos como vulneráveis no mercado de consumo); e 17 “observações”, contendo o resumo do acórdão.

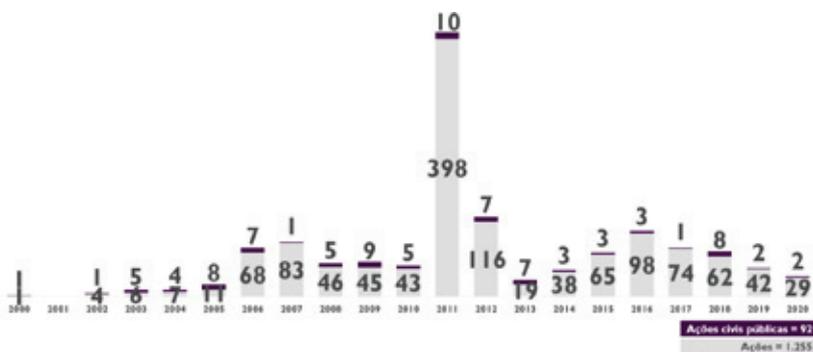
FIGURA 1 – FORMULÁRIO UTILIZADO NO BANCO DE DADOS

Fonte: Adaptada de Caldeira (2017).

4.1 BANCO DE DADOS E ANÁLISE DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

A partir da pesquisa de jurisprudência no portal do TJPR, foi possível identificar a distribuição anual de todos os julgamentos em segundo grau e classificar as ações civis públicas consumeristas, como indica o Gráfico 1.

GRÁFICO 1 – DADOS CONSOLIDADOS APÓS A PESQUISA DE JURISPRUDÊNCIA DO TJPR



Fonte: Elaboração própria (2021).

Observa-se que, dentro desse período de 20 anos, foram julgadas 1.255 ações em Curitiba, das quais somente 92 são de fato ações civis públicas na área de consumo. Analisando os autores dessas 92 ações civis públicas, verificou-se que 52 são da sociedade civil organizada, o que equivale a 57% das ações; 27 do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), respondendo por apenas 29% das ações; 12 de órgão público estadual, 13% das ações, sendo todas do Departamento Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon/PR)¹²; e 1 de pluralidade de partes, proposta pela Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana (Femoclam) com o Município de Curitiba. Esses dados são apresentados no gráfico a seguir.

GRÁFICO 2 – AUTORES DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CONSUMERISTAS



Fonte: Elaboração própria (2021).

Relevante descoberta nesta pesquisa foi identificar que, na área do consumidor, diferente do que vem ocorrendo com outros interesses tran-

12 A Resolução da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos nº 485/2014, que aprovou o Regimento Interno do Procon/PR, em seu art. 1º, XI, traz como uma das competências do órgão “o ajuizamento de ações civis públicas para a defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos”. Destaca-se também a participação da sociedade civil na história do Procon/PR, uma vez que foi a primeira a promover, em 1976, um Congresso Nacional para discussão sobre o tema defesa do consumidor. A respeito da retrospectiva histórica do Procon/PR, cf. PARANÁ. Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. Departamento Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor. *Retrospectiva histórica Procon/PR*. Curitiba, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/2JAQ9z2>. Acesso em: 19 abr. 2021.

sindividuais, o Ministério Público não tem sido o principal responsável pela propositura de ações civis públicas. De acordo com a pesquisa anteriormente realizada por Werneck Vianna e Burgos em 2002, na área consumerista tem-se destacado a atuação da sociedade civil organizada, respondendo por 70% de todas as ações coletivas ajuizadas no fórum do Rio de Janeiro, entre 1997 e 2001 (VIANNA; BURGOS, 2005, p. 821). Segundo os autores:

A importância dessa presença da sociedade civil organizada no cenário das ações civis públicas se torna ainda mais saliente quando se atenta para o fato de que ela obedece a uma tendência progressiva, configurando uma significativa mudança no perfil dos seus autores nos últimos anos. (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 432).

A melhor evidência disso é a que se obtém mediante comparação dos dados expressos no gráfico anterior com aqueles encontrados por Carneiro (1999), em pesquisa realizada no Foro Central do Rio de Janeiro, entre os anos de 1987 e 1996. A Tabela 1 reproduz os percentuais de autores das ações civis públicas encontradas por Carneiro.

TABELA 1 – AUTORES DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS (1987-1996)

Autores	N	%
Ministério Público	53	60,9
Ente público	16	18,4
Associação	9	10,3
Defensoria Pública	6	6,9
Outros	3	3,4
Total	87	100,0

Fonte: Adaptada de Carneiro (1999).

Cotejando o Gráfico 2 e a Tabela 1, constata-se que o crescimento da presença relativa da sociedade civil organizada nas ações civis públicas coincidiu, sobretudo, com a queda da presença relativa do Ministério Público, de 60,9% para 29%.

Uma linha de explicação para o fenômeno do acelerado crescimento da presença da sociedade civil organizada nas ações civis públicas de consumo poderia ser a resistência encontrada pelo Ministério Público para atuar

na defesa judicial dos interesses individuais homogêneos, situação que já foi identificada por Carneiro¹³.

Essa hipótese, entretanto, não dispõe do devido peso à positividade do fenômeno e tende a considerá-lo do ponto de vista mais pessimista do distanciamento do Ministério Público em direitos dessa natureza. Não leva em conta, por exemplo, que o custo institucional para uma associação litigar é muito alto, deixando de reconhecer, como importantes, os obstáculos que essas entidades se deparam em nome de interesses solidamente constituídos, do que é expressão a discussão a respeito de sua legitimidade, frequentemente alegada pelos réus contra os quais elas se voltam. Ademais, uma rápida verificação do julgamento das ações civis públicas evidencia que o êxito das associações de consumidores é bem inferior ao dos demais tipos de autores, revelando que o Judiciário tem sido bastante parcimonioso em prover suas demandas, as quais são extintas, na maioria das vezes, sem resolução do mérito. Assim, não há qualquer incentivo externo que justifique a presença progressiva da sociedade civil organizada; ao contrário, sua motivação parece residir na crescente consciência social acerca das oportunidades desse instituto. Nesse sentido, complementa Werneck Vianna e Burgos (2002, p. 437):

Embora ainda se conheça pouco sobre as associações de consumidores, sabe-se que seus sócios pagam mensalidades, podendo usufruir dos seus serviços na defesa de causas individuais em juizados e varas, mas também se habilitam para tomar parte em suas ações coletivas. A chave do funcionamento dessas entidades, portanto, residiria no fato de que elas agregam o interesse individual – algumas delas têm estrutura nacional e chegam a ter milhares de associados – à defesa de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Na presente pesquisa, foram elencadas 14 entidades da sociedade civil organizada que atuam em relações de consumo, indicando uma certa diversidade. Todavia, há uma alta concentração na participação dessas en-

13 Carneiro constatou, ao analisar os dados referentes ao resultado das ações, que somente 25% das demandas que tinham por base direitos individuais homogêneos, típicas das relações de consumo, haviam sido julgadas procedentes, índice que atingiu 57% e 80% quando se tratava de interesses difusos e coletivos. Segundo o autor “este resultado deve-se, em grande parte, pelo entendimento restritivo, especialmente pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, quanto à legitimidade para a defesa desses direitos por parte do Ministério Público, ao fundamento de que somente quando indisponíveis poderia o Ministério Público defendê-los em juízo” (CARNEIRO, 1999, p. 201).

tidades, visto que apenas três delas respondem sozinhas por cerca de 60% das ações civis públicas, conforme mostra a Tabela 2.

TABELA 2 – SOCIEDADES CIVIS ORGANIZADAS AUTORAS DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CONSUMERISTAS

Sociedade civil organizada	N	%
Associação Brasileira de Cidadania e Defesa dos Interesses dos Consumidores, Idosos, Deficientes Físicos e de Proteção ao Meio Ambiente (Asbracide)	2	3,8
Associação Brasileira de Defesa dos Consumidores de Plano de Saúde (Abracon-Saúde)	3	5,8
Associação de Defesa da Cidadania (Adeci)	2	3,8
Associação de Defesa dos Direitos e Interesses do Consumidor (Adinc)	4	7,7
Associação de Defesa e Orientação do Cidadão (Adoc)	3	5,8
Associação de Moradores Novo Sítio Cercado	1	1,9
Associação Nacional de Defesa da Cidadania e do Consumidor (Anadec)	7	13,5
Associação Paranaense de Consumidores de Baixa Renda	1	1,9
Associação Paranaense de Defesa do Consumidor (Apadeco)	2	3,8
Conceito – Contribuintes e Consultores Associados	1	1,9
Instituto Brasileiro de Defesa do Cidadão (IBDCI)	16	30,8
Instituto Constituição Viva (Conviva)	1	1,9
Instituto de Defesa do Cidadão (IDC)	1	1,9
Instituto de Proteção e Defesa dos Consumidores e Cidadãos do Brasil (IPDC)	8	15,4
Total	52	100,0

Fonte: Elaboração própria (2021).

Já o Gráfico 3 diferencia as empresas privadas por segmentos, permitindo constatar que os bancos são os mais frequentes, com 35,4% (28 ações) do total de 79 ações civis públicas consumeristas que têm como réis empresas privadas¹⁴. Logo em seguida, vêm as empresas de telecomunicações, com 16,5% (13 ações) do total de empresas privadas.

14 Esse total de 79 ações civis públicas corresponde a 85,9% das 92 ações presentes no banco de dados e compreende todos os autores que litigaram contra empresas privadas.

GRÁFICO 3 – EMPRESAS PRIVADAS RÉS DE AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CONSUMERISTAS

Fonte: Elaboração própria (2021).

No que se refere ao tipo de conflito, a Tabela 3 indica que tem prevaletido os danos financeiros que atingem massas de indivíduos, tais como cobrança indevida ou abusiva e restituição de valores, que correspondem por 28,3% do total¹⁵. O segundo tipo mais frequente, com 16,3% das reclamações, diz respeito aos expurgos inflacionários das cadernetas de poupança e tem como alvo os bancos.

15 De acordo com o boletim Consumidor em Números, lançado em 15 de março de 2019 pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que integrou dados de reclamações de cada Procon, por meio do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), e também da plataforma de resolução de conflitos de consumo Consumidor.gov.br, o setor de telecomunicações foi o que teve mais reclamações de consumidores no ano de 2018, tendo como problemas mais demandados os relacionados com cobrança. Cf. BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Senacon lança Consumidor em Números*: Secretaria Nacional do Consumidor integra dados de reclamações dos Procons e do Consumidor.gov.br. Brasília/DF, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2u7eu6P>. Acesso em: 21 abr. 2021.

Acerca dos expurgos inflacionários, cabe esclarecer que tinham o objetivo de combater a alta da inflação no Brasil, ou seja, o aumento generalizado nos preços dos produtos e serviços, ocasionando a mudança pelos planos econômicos, anteriores ao Plano Real de 1994, nos índices de correção monetária das cadernetas de poupanças para um valor inferior ao previsto e provocando a perda dos rendimentos nas décadas de 1980 e 1990. Por esse motivo, muitas associações de defesa do consumidor promoveram ações civis públicas pleiteando o pagamento desses expurgos inflacionários, como também grande quantidade de poupadores ingressaram com ações individuais de cumprimento ou execução de sentenças obtidas nessas ações civis públicas. Razão pela qual o STF, em 2010, reconheceu a repercussão geral do tema e determinou o sobrestamento, suspensão, de todos os recursos sobre expurgos inflacionários que estavam em trâmite no País. A ordem de suspensão, entretanto, não alcançou as ações em fase probatória ou de instrução, a qual é destinada à produção de provas para convencimento do juiz, nem aquelas em fase de execução, caracterizada pelo cumprimento da sentença após o seu trânsito em julgado (quando não há mais a possibilidade de recorrer). A decisão do STF também não impediu a propositura de novas ações. Devido a essas exceções, de não aplicação da suspensão, o TJPR, no ano de 2011, teve o maior número de ações civis públicas e ações individuais sobre expurgos inflacionários das cadernetas de poupança julgadas em Curitiba¹⁶.

TABELA 3 — SUBTEMAS DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE CONSUMO

Subtema	Número do acórdão do TJPR	N
Cobrança indevida ou abusiva e restituição de valores	0010464-40.2015.8.16.0001; 0024646-63.2017.8.16.0000; 104855-3; 110546-6; 1160660-7; 1236477-9; 1298133-8; 1308563-1; 147889-3; 1484868-1; 1519642-8; 280268-0/02; 328055-9; 394631-4; 412800-9; 522217-9/01; 63503-6; 644337-2; 675966-6; 681413-7; 681726-9; 681903-6; 682188-3; 754905-5; 910316-4; 949293-1	26

16 Neste contexto, visando reparar a perda dos rendimentos das poupanças e diminuir o acervo de processos sobre expurgos inflacionários nos tribunais brasileiros, foi celebrado e homologado pelo STF em 2018, nos autos da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 165, que tramitava desde 2009, um acordo coletivo entre representantes legais das entidades civis de defesa do consumidor e dos poupadores e representantes de instituições financeiras sobre os contratos de poupança atingidos pelos planos econômicos Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991). Os poupadores, herdeiros ou inventariantes que ajuizaram ações e se enquadram nos termos e nas condições do acordo podem, por meio de seus advogados ou defensores públicos, habilitarem-se diretamente na plataforma eletrônica do acordo (<https://www.pagamentodapoupanca.com.br/>), dentro do prazo estabelecido, para receber as quantias devidas, sem necessidade de comunicação nos autos. Cf. a íntegra do acordo: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Instrumento de acordo coletivo*. Brasília/DF, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2UkJAq3>. Acesso em: 21 abr. 2021.

Subtema	Número do acórdão do TJPR	N
Expurgos inflacionários das cadernetas de poupança	171597-5; 182218-6; 341824-2; 38377-7/04; 465342-9; 487998-5; 545732-9; 548413-1; 569032-6; 572583-3; 589604-8; 645744-1; 649484-6; 739411-2; 830615-6	15
Revisão e nulidade de cláusulas contratuais	1145246-1; 152606-7; 158680-7; 217779-5; 320997-0; 345022-4; 394910-0; 405070-0; 423226-0; 516392-0; 669739-2/01; 742721-8; 747881-9/01	13
Cessação de atividades por práticas ilícitas/abusivas	0005247-14.2018.8.16.0194; 0007817-76.2011.8.16.0045; 133163-5; 1490176-5; 234675-6; 278567-7; 541965-2; 910596-2	8
Omissão de informação	0028039-25.2019.8.16.0000; 164075-3; 175861-6; 752184-8; 870361-5; 980218-4; 980246-8/01	7
Publicidade ou propaganda enganosa	0003458-70.2015.8.16.0004; 0025127-91.2015.8.16.0001; 134652-1; 158080-7; 1652666-4; 174707-3; 857692-7	7
Defeito e/ou vício de produto ou serviço	1305677-8; 344377-0; 883669-1; 953094-7	4
Induzimento a erro e prejuízos financeiros	144630-8; 168860-8; 173161-3	3
Lesão a diversos direitos e garantias dos consumidores	1020776-6; 201147-6; 560484-4	3
Fornecimento de água e esgoto	1284104-8; 159300-8	2
Indenização por danos morais coletivos	0005919-56.2017.8.16.0194; 671044-9	2
Criação e implementação de Procon municipal	0008892-11.2013.8.16.0004	1
Venda de um produto condicionado a outro (venda casada)	548760-5	1

Fonte: Elaboração própria (2021).

Como se tem conhecimento, tais reclamações também têm sido predominantes nas milhares de queixas realizadas junto aos Juizados Especiais e dos Procons, o que aponta para a necessidade de uma maior convergência entre as ações individuais e as coletivas, a fim de organizar o sistema. Afinal, um dos principais objetivos das ações coletivas é justamente evitar o desperdício gerado pelas ações individuais repetitivas (VIANNA; BURGOS, 2002, p. 473).

Nesse aspecto, é relevante a ponderação de Mendes, para quem “o sucesso das ações coletivas está intimamente relacionado e condicionado à capacidade de se estabelecer um tratamento realmente ‘molecularizado’ para a resolução dos conflitos de massa”. E acrescenta: “A existência de

várias ações coletivas, ao lado de milhares de feitos individuais, versando sobre a mesma questão de fundo, coloca em descrédito a perspectiva de um processo verdadeiramente coletivo” (MENDES, 2002, p. 272).

Concordando, porém, com Grinover, é necessário reconhecer que, no Brasil, a tendência afirmativa do processo social sobre o individual não será uma transição tranquila. E se os processos coletivos “não se revestirem de eficácia no mínimo igual à que pode ser alcançada em processos individuais”, poderá haver a desmoralização do instrumento processual (GRINOVER, 2001, p. 39).

Quanto aos dados de julgamento de mérito, constatou-se que 68,5% dos processos foram julgados procedentes ou procedentes em parte. A Tabela 4 mostra que os autores têm uma porcentagem de êxito bastante diversa. Enquanto as ações civis públicas propostas pelo Procon e por pluralidade de partes obtêm êxito quase absoluto em seus pleitos, metade das ações da sociedade civil organizada fracassou parcial ou totalmente.

TABELA 4 – RESULTADO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS CONSUMERISTAS PROPOSTAS PELOS AUTORES

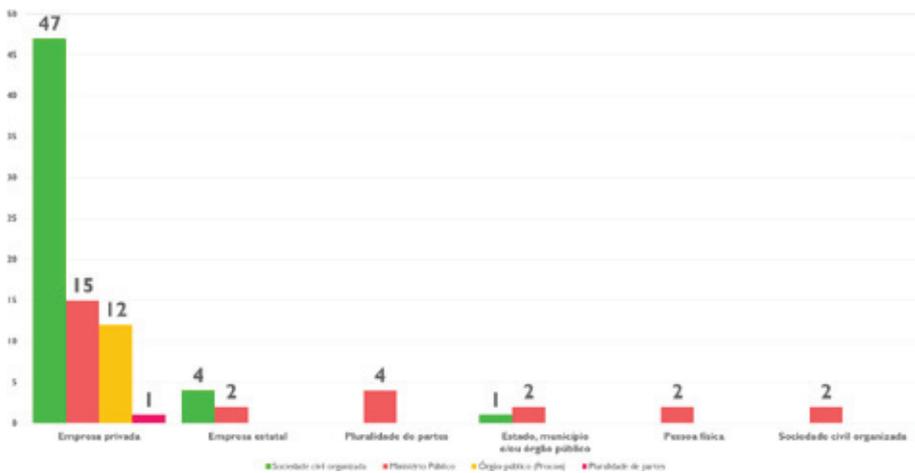
Sentença	Sociedade civil organizada		Ministério Público		Órgão público (Procon)		Pluralidade de partes	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Procedente	26	50,0	12	44,4	10	83,3	1	100,0
Parcialmente procedente	8	15,4	6	22,2	-	-	-	-
Improcedente	3	5,8	7	25,9	1	8,3	-	-
Extinta com resolução do mérito	-	-	1	3,7	-	-	-	-
Extinta sem resolução do mérito	15	28,8	1	3,7	1	8,3	-	-
Total	52	100,0	27	100,0	12	100,0	1	100,0

Fonte: Elaboração própria (2021).

Contudo, talvez seja interessante destacar a interpretação inversa, isto é, o fato de metade das ações civis públicas da sociedade civil organizada lograr êxito, desempenho que não pode passar despercebido quando se verifica uma presença maior desse tipo de autor. Dessa forma, a constatação de que 50% dos casos da sociedade civil organizada foram totalmente procedentes possivelmente indique que o sistema de defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos está passando no teste institucional.

O Gráfico 4 indica que as empresas privadas são as principais rés pelas quais os autores estão recorrendo em ações civis públicas de consumo. A sociedade civil organizada é quem mais recorre contra empresas privadas (62,7% de 75 ações), seguida do Ministério Público (20%) e do Procon-PR (16%). Ou seja, das 92 ações civis públicas consumeristas, 75 (81,5%) são recorridas contra empresas privadas.

GRÁFICO 4 – RECURSOS INTERPOSTOS PELOS AUTORES CONTRA OS RÉUS DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS DE CONSUMO



Fonte: Elaboração própria (2021).

Por fim, o Gráfico 5 lista os recursos interpostos nas ações civis públicas¹⁷. Desses, cerca de 63% são apelações cíveis e 29,3% são agravos de instrumento.

17 Embora dúvida ou conflito de competência (incidente processual) e ação rescisória (ação autônoma) não sejam recursos, eles foram incluídos no banco de dados e no Gráfico 5 por serem meios de impugnação das decisões judiciais proferidas nas ações civis públicas de consumo.

GRÁFICO 5 – MEIOS DE IMPUGNAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS PROFERIDAS NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

DE CONSUMO



Fonte: Elaboração própria (2021).

Examinando os recursos, percebeu-se que a grande parte dos acórdãos do TJPR mantiveram os termos da sentença e que a sociedade civil organizada continuou com 26 decisões favoráveis em segundo grau de jurisdição, confirmando, assim, a tese anteriormente levantada sobre a parcimoniosidade do Judiciário em prover as demandas das associações de consumidores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a presença da sociedade civil organizada e do Ministério Público nas ações civis públicas de consumo julgadas em Curitiba em um período de 20 anos. Tal estudo se mostra relevante devido à falta de informações sobre como as associações dos consumidores e o Ministério Público vêm atuando nas ações civis públicas consumeristas, sobretudo na Cidade de Curitiba. Além disso, é importante verificar como o Poder Judiciário vem julgando tais ações e quais são os obstáculos que os autores legitimados enfrentam nessa matéria.

Partindo das noções elementares de direito coletivo, de ação civil pública e de direito do consumidor, a presente pesquisa empírica teve como objetivo analisar a presença da sociedade civil organizada e do Ministério Público nas ações civis públicas de consumo julgadas em Curitiba entre 2000 e 2020. Para tanto, construiu-se um banco de dados com base nas informações disponibilizadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). Após a limpeza do banco, chegou-se ao número de 92 ações civis públicas consumeristas julgadas ao longo desses 20 anos. Conhecidas as ações, passou-se a analisar uma a uma, para compreender as questões debatidas nelas, as partes frequentemente envolvidas e como o TJPR tem decidido sobre elas.

A abordagem quali-quantitativa e o método hipotético-dedutivo utilizado nesta investigação possibilitou compilar os assuntos mais comuns nas ações civis públicas consumeristas processadas, como também as peculiaridades de cada uma delas. Ainda, a seleção por acórdãos julgados proporcionou apurar ações que tinham ao menos uma manifestação final sobre a ação principal, permitindo rastrear processos desde a origem até a fase de execução.

No que diz respeito aos autores, o perfil das ações civis públicas presentes no banco de dados comprova a hipótese de que houve um notável crescimento da sociedade civil organizada que, de praticamente ausente nos dados da pesquisa de Carneiro (1999), responde, atualmente, por 57% das ações civis públicas de consumo. Assim, essas ações praticamente trocaram de mãos, saindo do Ministério Público para as organizações consumeristas.

Segundo essa constatação, observou-se que o Ministério Público tem litigado mais pela ampliação de direitos sociais, aumento do controle sobre a Administração Pública e defesa do meio ambiente, do que para pleitear interesses do consumidor. Uma das hipóteses da ausência do Ministério Público nessa área talvez esteja no fato de que os consumidores têm defendido seus interesses individualmente no sistema dos Juizados Especiais e nos meios alternativos de resolução de conflitos, como os Procons. Outra hipótese, bastante sustentada nas evidências colhidas pela pesquisa, é que, na área do consumidor, a sociedade civil organizada tem-se feito mais atuante no cenário das ações civis públicas.

Ademais, verificou-se que as associações dos consumidores possuem duas vocações principais: proporcionar à sociedade uma via de monito-

ramento do Poder Público e servir como instrumento de defesa contra os abusos econômicos praticados por empresas privadas.

Nas ações civis públicas estudadas neste artigo, foram identificados 13 tipos de conflito, sendo “cobrança indevida ou abusiva e restituição de valores” o mais frequente entre eles, com 28,3% dos casos. Os “expurgos inflacionários das cadernetas de poupança” constituem o segundo tipo de demanda mais frequente, correspondendo a 16,3% das ações consumeristas. Em matéria de consumo, portanto, os bancos são os grandes protagonistas: das 79 ações civis públicas que têm como réis empresas privadas, eles participam em 35,4% dos casos.

De fato, o conflito dominante nas ações civis públicas consumeristas é aquele que envolve a sociedade civil organizada na qualidade de autora e as empresas privadas, em especial as do setor financeiro e as de telecomunicações, como réis.

A partir desses apontamentos, pode-se indicar limites e contradições no Direito brasileiro com as ações civis públicas. Em primeiro lugar, ressalta-se que tais interesses transindividuais se encontram em uma zona intermediária, por vezes nebulosa, entre os interesses públicos e privados. Essa situação, por si mesma, demonstra uma notável novidade no campo do direito tradicional, de matriz liberal clássica. Isso porque o direito moderno descende da divisão entre Estado e sociedade, entre a esfera pública e a privada.

Como resultado, os conflitos na esfera privada foram tidos como conflitos entre indivíduos isolados, entre particulares, e todo o instrumento processual foi estruturado a fim de resolver tais demandas apenas no julgamento de casos concretos, interindividuais, e com sentenças limitadas às partes do processo. Essa individualização impossibilitaria, no mínimo a nível institucional, a generalização dos conflitos, principalmente aqueles provenientes de origem comum.

Aliás, é evidente a transformação social operada pela economia moderna, posto a reestruturação da sociedade em grupos, categorias e classes. Dessa forma, nada mais comum do que o aparecimento de conflitos baseados em interesses que, quando individuais juridicamente, são comuns ou coletivos na realidade social. A pressão sofrida pelo ordenamento jurídico e pelo aparato judicial nas últimas décadas tem sido frequente, justamente para tentar forçá-los a reconhecer a dimensão coletiva de determinados conflitos que até então eram tratados individualmente.

Ainda, soma-se a isso a resistência que o Judiciário tem oposto na construção dessa legitimidade extraordinária, inclusive quando o autor é o Ministério Público. Os juízes argumentam que, em vários casos, os próprios titulares de direitos lesados é que deveriam ingressar em juízo, e, por esses direitos serem disponíveis, não caberia ao Ministério Público ou a qualquer outro legitimado atrair para si a tarefa de defendê-los. Muitas ações civis públicas são indeferidas preliminarmente hoje em dia por ilegitimidade dos autores.

Especificamente no que se refere ao número de extinções sem resolução do mérito, em especial por ilegitimidade ativa da sociedade civil organizada, a conclusão é a de que os magistrados têm optado por acolher questões processuais, a partir de uma rigorosa e incorreta interpretação da lei, em detrimento do interesse de acesso das coletividades à justiça.

Dessa forma, os objetivos esperados foram alcançados e o problema de pesquisa restou respondido por meio da hipótese confirmada, sendo fundamental que os operadores do Direito que lidam mais diretamente com direitos e interesses transindividuais, principalmente os membros do Ministério Público e da magistratura, tenham adequado treinamento, especialmente por meio de cursos ministrados pelas respectivas escolas, dada a especificidade da matéria.

Por fim, sugere-se a implantação, no Judiciário de cada Estado, de um sistema de informação e de comunicação entre os diversos órgãos legitimados e no meio dos próprios juízes para evitar a reiteração de ações civis públicas e, também, permitir que possíveis autores de ações individuais sejam avisados para a adoção da medida prescrita no art. 104 do CDC, isto é, a suspensão da ação individual.

Como limitação deste estudo, apresenta-se a ausência de informações sobre a temática tratada neste artigo em outros Municípios e Estados brasileiros, assim como em outros tribunais inferiores e superiores. Já como sugestões para futuras pesquisas, destaque-se a expansão do banco de dados com ações civis públicas consumeristas de outras localidades e órgãos do Poder Judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, A.; MASSON, C.; ANDRADE, L. *Interesses difusos e coletivos*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, v. 1, 2020.

ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/36QcrHN>. Acesso em: 8 fev. 2021.

ASCARELLI, T. Economia di massa e statistica giudiziaria. In: ASCARELLI, T. *Saggi di diritto commerciale*. Milano: Giuffrè, 1955. p. 521-526.

BENJAMIN, A. H. V.; MARQUES, C. L.; BESSA, L. R. *Manual de direito do consumidor*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Seção 1, Brasília/DF, ano 126, n. 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988.

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 (vetado) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Seção 1, Brasília/DF, ano 123, n. 140, p. 10649-10651, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Seção 1, Brasília/DF, ano 128, n. 176, p. 1-8 (suplemento), 12 set. 1990.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Senacon lança Consumidor em Números*: Secretaria Nacional do Consumidor integra dados de reclamações dos Procons e do Consumidor.gov.br. Brasília/DF, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2u7eu6P>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Instrumento de acordo coletivo*. Brasília/DF, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2UkJAq3>. Acesso em: 21 abr. 2021.

CALDEIRA, V. S. *Representação de interesses coletivos pela via judicial: dez anos de ações civis públicas julgadas no Superior Tribunal de Justiça*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Yz0qCb>. Acesso em: 1º fev. 2021.

CAPPELLETTI, M. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Tradução: Nelson Renato Palaia Ribeiro de Campos. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 128-159, jan./mar. 1977.

CAPPELLETTI, M. O acesso à justiça como programa de reformas e método de pensamento. Tradução: Hermes Zaneti Júnior. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 104, v. 395, p. 209-224, jan./fev. 2008.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARNEIRO, P. C. P. *Acesso à justiça: Juizados Especiais Cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CASAGRANDE, C. Ministério Público, ação civil pública e a judicialização da política – Perspectivas para o seu estudo. *Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília/DF, ano 1, n. 3, p. 21-34, abr./jun. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3dhroqD>. Acesso em: 16 fev. 2021.

CINTRA, A. C. de A.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. *Teoria geral do processo*. 31. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2015.

DINAMARCO, C. R. *A instrumentalidade do processo*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

DINAMARCO, C. R. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros, v. 1, 2001.

GIDI, A. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 108, n. 61, p. 61-70, 2002.

GRINOVER, A. P. A tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 12, p. 111-144, jun. 1978.

GRINOVER, A. P. Da *class action for damages* à ação de classe brasileira: os requisitos de admissibilidade. In: MILARÉ, É. (coord.). *Ação civil pública: Lei nº 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 19-39.

GRINOVER, A. P. O Código de Defesa do Consumidor no sistema sócio-econômico brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, [s.l.], v. 91, p. 277-287, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3ksAja9>. Acesso em: 26 fev. 2021.

GRINOVER, A. P. Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos. In: GRINOVER, A. P. *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. p. 17-23.

GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. Título III: da defesa do consumidor em juízo. In: GRINOVER, A. P. *et al. Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. Direito material e processo coletivo. 12. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, volume único, 2019. p. 807-870.

MAZZILLI, H. N. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MENDES, A. G. de C. *Ações coletivas no direito comparado e nacional*. Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 4, 2002.

MIRRA, Á. L. V. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. 2. ed. atual. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MIRRA, Á. L. V. Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a representatividade adequada dos entes intermediários legitimados para a causa. In: MILARÉ, É. (coord.). *Ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 33-57.

MOREIRA, J. C. B. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. In: MOREIRA, J. C. B. *Temas de direito processual*. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 110-123.

MOREIRA, J. C. B. Notas sobre o problema da “efetividade” do processo. In: GRINOVER, A. P. et al. *Estudos de direito processual em homenagem a José Frederico Marques no seu 70º aniversário*. São Paulo: Saraiva, 1982. p. 203-220.

OLIVEIRA JÚNIOR, W. M. de. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos. In: MARTINS, I. G. da S.; COLASUONNO, M. (coord.). *Estudos sobre o amanhã: ano 2000*. Caderno 2. São Paulo: Resenha Universitária, 1978. p. 257-284.

PARANÁ. Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos. Departamento Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor. *Retrospectiva histórica Procon/PR*. Curitiba, [20--?]. Disponível em: <https://bit.ly/2JlAQ9z2>. Acesso em: 19 abr. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. *Jurisprudência*. Curitiba, [20--?]. Disponível em: <http://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 18 abr. 2021.

SILVA, C. A. *Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça*. Coleção Biblioteca Edusp de Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, n. 8, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3uaGsw1>. Acesso em: 18 fev. 2021.

SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003). São Paulo: Malheiros, 2004.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO. *Relatório analítico propositivo*. Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. 238 p. (Justiça pesquisa. Direitos e garantias fundamentais, 2. ed.). Disponível em: <https://bit.ly/32sk84Z>. Acesso em: 9 nov. 2020.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de ação civil pública. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 777-843, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3sxAfs5>. Acesso em: 20 abr. 2021.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, L. W. (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002. p. 337-491.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. R. de. República e civilização brasileira. *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v. 5, n. 8, p. 7-33, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3aymtzR>. Acesso em: 18 fev. 2021.

WATANABE, K. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R.; WATANABE, K. (coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.

WATANABE, K. Tutela jurisdicional dos interesses difusos: a legitimação para agir. *In*: GRINOVER, A. P. (coord.). *A tutela dos interesses difusos: doutrina, jurisprudência e trabalhos forenses*. Série Estudos Jurídicos. São Paulo: Max Limonad, n. 1, 1984. p. 85-97.

Sobre a autora e o autor:

Violeta Sarti Caldeira | *E-mail*: vicaldeira@yahoo.com.br

Doutora em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora da Universidade Positivo (UP).

Lucas Vasco Garcia | *E-mail*: lucas25_garcia@yahoo.com.br

Graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba).

Data de submissão: 30 de junho de 2021.

Data de aceite: 17 de março de 2022.