

CEI — CÍRCULO DE ESTUDOS PELA INTERNET

**A ação civil pública e o
o Ministério Público**

Hugo Nigro Mazzilli – 2020

Este material:

www.mazzilli.com.br

Apresentação do *site* de Hugo Nigro Mazzilli

- [Artigos](#)
Estudos, artigos, votos e pareceres jurídicos do autor, já publicados.
- [Breve Currículo](#)
Um breve resumo do currículo do autor.
- [Informações](#)
Notas, entrevistas, relatórios, trabalhos publicados e outras informações.
- [Links](#)
Links para *sites* que comercializam obras do autor e para outros *sites* jurídicos.
- [Livros](#)
Resenha dos livros do autor, bem como outras indicações referentes à edição.
- [Programas de computador](#)
Softwares de computador feitos pelo autor, todos *freeware*.
- [O autor](#)
Outras informações e endereço de *e-mail* do autor.

[Notas breves](#) **novos!**



Exposição em 3 partes:

1ª parte

- Origens da Lei da Ação Civil Pública
- Os projetos iniciais
- As principais diferenças entre eles

2ª parte

- O microssistema de tutela coletiva
- Os objeto da tutela coletiva
- Os interesses transindividuais em espécie

3ª parte:

- Legitimação para a ação civil pública
- As resistências à tutela coletiva

1ª parte

Veremos:

- Origens da Lei da Ação Civil Pública
- Os projetos iniciais
- As principais diferenças entre eles

O Ministério Público de antigamente...

- Não tinha um instrumento investigatório direto
- Não tinha maior envolvimento com as questões ambientais, de consumidor – hoje int. difusos...
 - ◆ Mas isso não era culpa do MP
 - ◆ Isso era um retrato daquela época / legislação
- Mas tudo isso logo iria mudar...

Foi quando começou a surgir a tutela coletiva no Direito brasileiro

- **Processo civil estava voltado p/ conflitos tradicionais**
 - ◆ entre Estado x indivíduo
 - ◆ entre indivíduo(s) x indivíduo(s)



Antecedentes

Década de 1970

→ **Mauro
Cappelletti**

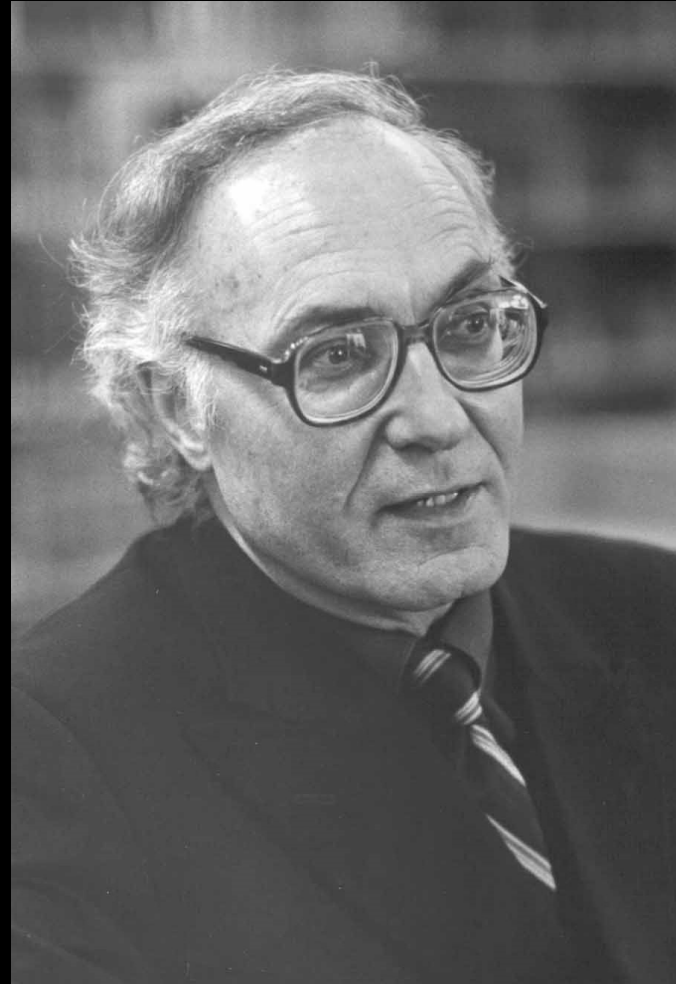


photo credit to Chuck Painter of the Stanford News Service

Apontou...

**Necessidade de defesa
coletiva de grupos,
classes, categorias
de pessoas**

⇒ **Peculiaridades**

- ◆ conflituosidade, legitimação ativa, substituição processual, coisa julgada, destinação do produto da indenização etc.
- ◆ Vantagens do processo coletivo (acesso à justiça; coerência...)

CAPPELLETTI ENTRE NÓS



Antecedentes

- Anteprojeto pioneiro (83):

Ada Grinover

Cândido Dinamarco

Kazuo Watanabe

Waldemar Mariz de Oliveira Jr.



Antecedentes

- Anteprojeto pioneiro (83):

Ada Grinover

Cândido Dinamarco

Kazuo Watanabe

Waldemar Mariz de Oliveira Jr.

- O I Congresso Nacional de DPC (83)

Sugestões de Barbosa Moreira (liminares)

- O Projeto Bierrenbach
(PL – 84)

Antecedentes

- O Anteprojeto do MP-SP (84):

Antônio Augusto Camargo Ferraz

Édis Milaré

Nélson Nery Jr.



Antecedentes

- O Anteprojeto do MP-SP (84):

Antônio Augusto Camargo Ferraz

Édis Milaré

Nélson Nery Jr.

- **O Projeto do Executivo (85):**

A sanção e o veto à norma de extensão



2 Principais diferenças entre os projetos

a) Abrangência (**objeto**)

- não só o meio ambiente
- não só o patrimônio cultural
- outros interesses difusos...

b) Fortalecimento da ação do MP

- criação do **Inquérito Civil**
- criminalização do desatendimento às requisições



1ª parte

Vimos:

- Origens da Lei da Ação Civil Pública
- Os projetos iniciais
- As principais diferenças entre eles

2ª parte

Veremos:

- O microssistema de tutela coletiva
- O objeto da tutela coletiva
- Os interesses transindividuais em espécie

■ Depois da sanção da LACP...

■ Alargamento progressivo:

- ◆ CF 88: associações, sindicatos, índios, Ministério Público, mandado de segurança coletivo – meio ambiente, patr. público e social e outros interesses difusos e coletivos
- ◆ Lei n. 7.853/89 – pessoas com deficiência
- ◆ Lei n. 7.913/89 – investidores no mercado de valores mobil.
- ◆ Lei n. 8.069/90 – ECA
- ◆ Lei n. 8.078/90 – CDC
 - ★ alterações na LACP; compromisso de ajustamento
 - ★ outros interesses difusos e coletivos...
- ◆ Ordem econômica / ordem urbanística / idoso / grupos raciais etc., patrimônio público (leis que alteraram a LACP)



Em suma...

- **Até a 2ª metade do séc. XX, o processo estava voltado para solucionar os conflitos tradicionais**
 - ◆ entre Estado x indivíduo (na área penal ou civil)
 - ◆ entre indivíduo(s) x indivíduo(s)
- **Década de 70 → Necessidade da defesa coletiva**
 - ◆ grupos, classes ou categorias de pessoas (Cappelletti)

⇒ **Peculiaridades:**

 - ◆ conflituosidade de grupos
 - ◆ legitimação ativa → substituição processual
 - ◆ coisa julgada
 - ◆ destinação do produto da indenização etc.

⇒ Vantagens do processo coletivo (acesso à justiça; coerência...)
- **A evolução no Brasil**
 - ◆ Lei 7.347/85 + CF + Defic. + Invest. + ECA + CDC etc.
 - ◆ PL 5.139/2009 – arquivado
 - ◆ E o CPC 2015 ?



O CPC de 2015

Não disciplinou o processo coletivo...

→ Entretanto:

- a) fez referências ao processo coletivo (139, X, etc.);
- b) incidente de resolução de demandas repetitivas – IRDR (313 etc.);
- c) suspensão de processos nas arguições de relevância, RE e REsp.

→ Falhas:

- a) o papel coativo dos precedentes (meio usado: inconstitucional);
- b) a suspensão dos processos individuais (se ilimitada: inconstitucional);
- c) erros atuais do processo coletivo não foram corrigidos
[competência, coisa julgada, exclusão de objetos...]

Microsistema de tutela coletiva...

- Lei n. 7.347/85
- CF
- Defic.
- Invest.
- ECA
- CDC
- LIA etc.

O objeto da tutela coletiva

O objeto da tutela coletiva

■ Inicialmente (Lei n. 7.347/85)

- ◆ Meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural (bens e valores artísticos, estéticos...)
- ◆ Veto a “outros interesses difusos”

Alargamento progressivo

CF 88: associações, sindicatos, índios, Ministério Público, mand. seg. col.

Lei n. 7.853/89 – pessoas com deficiência

Lei n. 7.913/89 – investidores no mercado de valores mob.

Lei n. 8.069/90 – ECA

Lei n. 8.078/90 – CDC

consumidor na LACP

outros interesses difusos e coletivos...

Ordem econômica / ordem urbanística / idoso / grupos raciais étnicos e religiosos, patrimônio público



Os interesses transindividuais em espécie

⇒ INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS

- * grupo / classe / categoria de pessoas

- * exemplos:

- ▶ moradores de uma região
- ▶ consumidores do mesmo produto
- ▶ trabalhadores da mesma fábrica
- ▶ alunos do mesmo estabelecimento

Conveniência social → defesa coletiva



No direito positivo, quais as espécies de interesses transindividuais ?

• DIFUSOS

• COLETIVOS

• INDIVIDUAIS HOMOGENÊOS



Interesses transindividuais

Interesses	Grupo	Divisibilidade	Origem
Difusos	indeterminável	indivisível	situação de fato
Coletivos	determinável	indivisível	relação jurídica
Ind. homog.	determinável	divisível	origem comum

Moradores de uma região / série com defeito / contrato de adesão

Um só fato pode gerar lesão a mais de um tipo de interesse



A questão da divisibilidade

- Interesses indivisíveis → fundo para reconstituir o bem lesado (ex.: difusos)
- Interesses divisíveis → divisão entre os lesados ou sucessores (interesses individuais homogêneos)
 - ◆ Liquidação e cumpr. sentença em autos próprios
 - ◆ Se sobrar... → fundo



Cabe **ação penal** para defesa de interesses transindividuais ?

- **Assim como o Estado protege interesses**
 - ◆ Privados (posse, propriedade) e Públicos (patr. público – peculato, desacato, desobediência)
 - ◆ **Também** protege interesses transindividuais (propaganda enganosa, crimes ambientais, crimes x consumidores etc.)
 - ◆ Mas a proteção penal a qq. interesse é sempre direito público
- **O direito de punir do Estado**
 - ◆ É sempre interesse público, em sentido estrito
 - ◆ Não é interesse difuso / coletivo / individual homogêneo
 - ◆ Portanto, a proteção penal de interesses transindividuais não é interesse transindividual (difuso ou coletivo)
- **Princípios próprios?**
 - ◆ A rigor não (“A defesa dos int. difusos”, p. 315 e s.). Não há regras penais especiais. O que há são princípios próprios da defesa de interesses transindividuais (objeto, tutela coletiva etc.)
 - ◆ Na ação penal, os interesses transindividuais são defendidos apenas indiretamente (seja como bem jurídico tutelado, seja como consequências civis do ilícito penal)



2ª parte

Vimos:

- O microssistema de tutela coletiva
- O objeto da tutela coletiva
- Os interesses transindividuais em espécie

3ª parte

Veremos:

- Legitimação para a ação civil pública
- As resistências à tutela coletiva

Legitimação ativa à ACP

- **Ministério Público**
- **Defensoria Pública (Lei n. 11.448/07)**
- **União / Estados / Municípios / DF**
- **Autarquias, empresas públicas, socied. econ. mista**
- **Fundações**
- **Órgãos públicos sem personalidade jurídica (CDC)**
- **Associações civis**
 - ◆ **Representatividade adequada:**
 - ★ **Pré-constituição de pelo menos 1 ano**
 - ★ **Pertinência temática**



Legitimação ativa do MP (1)

- Difusos e coletivos - ✓ (CF art. 129, III)
- Individuais homogêneos ?
 - ◆ Correntes
 - int. ind. homogêneos sempre como espécie de interesses coletivos
 - int. ind. homogêneos só quando interesses de consumidores
 - Int. ind. homogêneos só quando comprometerem interesses sociais (*)



Legitimação ativa do MP (2)

- Cf. a destinação constitucional do MP (127, caput):
 - ★ **Interesses individuais indisponíveis**
 - Indisponibilidade
 - ★ **Interesses sociais**
 - Expressão social



∴ *A Súmula 7 CSMP-SP*

O MP está legitimado à defesa de interesses
individuais homogêneos que tenham
expressão para a coletividade



A Súmula 7 CSMP-SP

Exemplos de incidência:

- 1 – saúde ou segurança das pessoas**
- 2 – acesso à educação**
- 3 – extraordinária dispersão de lesados**
- 4 – funcionamento de um sistema social / econ. / jurídico**

→ **Aplicação a qq. interesse transindividual**

(Pt 15.939/91-CSMP, de nossa relatoria)



Legitimação passiva

- Pessoas físicas
- Empresas
- Entes públicos personalizados
- O Ministério Público réu?
- A coletividade ré?
- O Estado réu?



As resistências à tutela coletiva

A sanção e veto (LACP)

- O acolhimento inicial entusiástico do governo
- O veto, porém, à norma de extensão

■ Apesar do alargamento progressivo...

- ◆ CF 88: associações, sindicatos, índios, Ministério Público, mandado de segurança coletivo – meio ambiente, patr. público e social e outros interesses difusos e coletivos
- ◆ Lei n. 7.853/89 – pessoas com deficiência
- ◆ Lei n. 7.913/89 – investidores no mercado de valores mobil.
- ◆ Lei n. 8.069/90 – ECA
- ◆ Lei n. 8.078/90 – CDC
 - ★ alterações na LACP; compromisso de ajustamento
 - ★ outros interesses difusos e coletivos...
- ◆ Ordem econômica / ordem urbanística / idoso / grupos raciais etc., patrimônio público (leis que alteraram a LACP)



Hoje, o objeto da LACP

Art. 1º LACP:

I – meio ambiente

II – consumidor

III – o chamado patrimônio cultural

IV – **outros interesses difusos e coletivos (CDC)***

V – ordem econômica (Lei 12.529/11)

VI – ordem urbanística (Lei 10.257/01)

VII – honra e digni// gr. raciais, étnicos, religiosos (Lei 12.966/14)

VIII – patrimônio público e social (Lei 13.004/14)



Parágrafo único – FGTS, tributos, contribuições previdenciárias, fundos sociais (MP 1.984/20 e s.; MP 2.102/26-00, MP 2.180 e s. etc).



O parágrafo único...

- “Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.” (Med. Prov. n. 1.984/20-2000 e s.; Med. Prov. 2.102/26-2000 e s.; Med. Prov. n. 2.180-35/2001, art. 6º).
- Como se trata de medidas provisórias anteriores à EC n. 32/2001, não perderam eficácia mesmo não convertidas em lei no prazo devido... e, muito provavelmente, jamais serão apreciadas pelo Congresso Nacional...



Causa espécie...

- Sem pressupostos relevância / urgência
- Med. Prov. não foi nem será submetida ao Legisl.
- Os tribunais aceitaram sem crítica a restrição que proíbe a defesa coletiva nos casos que não interessam ao governo...
- **Mas...** a CF assegura o acesso à jurisdição, tanto individual como coletivo...



A tutela coletiva → direito fundamental

- Art. 5º CF – direitos e deveres individuais e coletivos
 - ◆ Art. 5º contém tanto direitos/garantias tipicamente individuais (inviolabilidade de domicílio) como coletivos (direito de reunião, associação)
- Inc. XXXV – acesso à jurisdição:
 - ◆ Direito individual - nas ações individuais
 - ◆ Coletivo – associações, sindicatos, MP, comunidades indígenas
 - ★ arts. 5º, XXI, 8º, III, 129, III; 232



Mera desculpa:

- Não se vedaria o acesso à jurisdição, pois o acesso individual continuaria garantido...
- **Não é verdade:** o acesso individual tb. fica inviabilizado se negarmos o acesso coletivo (custo da ação individual, decisões contraditórias, abandono do direito...)
- Ainda há a **suspensão coativa** dos processos individuais CPC 2015
- Vejam os exemplos: planos econômicos (Collor etc.), “empréstimos compulsórios”, escândalos financeiros, impostos inconstitucionais, problemas da pandemia resolvidos diferentemente em cada Estado...



Enfim, a tutela coletiva:

- É direito/garantia fundamental
- É instrumento de cidadania
- É o único meio eficaz de acesso à Justiça nos conflitos de massa
 - ◆ Necessidade de que os conflitos coletivos tenham solução efetiva
 - ◆ Necessidade de discutir a questão, para vencer a passividade dos tribunais



Mas são claras as resistências...

- A primeira, VETO em 1985 à norma de extensão...
 - Med. Prov. n. 1.570/97 – limites à coisa julgada
 - Med. Prov. 1.984/20-2000 e s. – restrição de objeto da ACP
 - Med. Prov. 2.088-35/2000 – reconvenção x membro MP...
 - Med. Prov. 2.180-35/2001 – domicílio dos associados
 - Meds. Provs. – par. único do art. 1º LACP
 - PL 5.139/09 – arquivado no Congresso
 - CPC de 2015 – não disciplinou o processo coletivo
 - Tribunais ainda não reconheceram todo o potencial da ACP
- ◆ De qq forma: a tutela coletiva é um grande progresso



De qualquer forma...

- A tutela coletiva é um grande progresso
- A maior novidade no processo civil das últimas décadas
- Não é panaceia, mas contribui grandemente para acesso à Justiça e uma prestação jurisdicional coerente e eficaz



✿ *Material de apoio e desenvolvimento:*

www.mazzilli.com.br

✿ *Livro: “A defesa dos interesses difusos em juízo” –
Saraiva, 31ª ed., 2019*

✿ *Aulas:*

[youtube.com](https://www.youtube.com)

