

**União Internacional de Procuradores e Promotores
do Ministério Público dos Países de Língua Portuguesa – UIPLP**

A defesa dos interesses difusos e coletivos no Brasil

Hugo Nigro Mazzilli

www.mazzilli.com.br

(16 junho 2023)

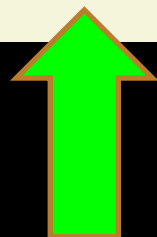
Este material:

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!**



O processo coletivo

- **Até a 2ª metade do séc. XX, no Brasil, tanto o processo civil como o processo penal estavam basicamente voltados para solucionar conflitos tradicionais:**
 - ◆ entre Estado x indivíduo
 - ◆ de indivíduos entre si (isoladamente ou em litisconsórcio)
- **Década de 70 → influência europeia:**
 - ◆ Doutrina italiana: faltava algo mais específico e completo para a defesa de grupos, classes ou categorias de pessoas (M. Cappelletti, Vincenzo Vigoritti, Vitorio Denti, Andrea Proto Pisani etc.)
 - ◆ No Brasil, até então só tínhamos instrumentos limitados para defesa coletiva (ex.: dissídio coletivo na Justiça do Trabalho; ação popular) – faltava-nos solução mais geral e completa
- ⇒ **De fato, a defesa coletiva tem peculiaridades que justificam disciplina própria:**
 - ◆ grupos inteiros em conflito
 - ◆ necessidade de substituição processual dos grupos lesados por um legitimado ativo de ofício
 - ◆ coisa julgada → além das partes formais do processo
 - ◆ destinação do produto da indenização
- ⇒ **Além disso, há as vantagens do processo coletivo (acesso à justiça; maior coerência e eficácia nas decisões...)**
- **Década de 80: surgimento da defesa coletiva no Brasil**
 - ◆ Lei 7.347/85 ⇒ CF ⇒ leis infraconstitucionais



Então adveio o processo coletivo no Brasil...

E como o Ministério Público **devia**

preparar-se

para o processo coletivo?

⇒ **Inquérito Civil**



Inquérito Civil

- ◆ procedimento administrativo, prévio e de caráter investigatório
- ◆ instaurado, presidido e eventualmente arquivado pelo próprio MP
- ◆ destinado a colher elementos de convicção preparatórios para as atuações a seu cargo

(ex. : defesa do meio ambiente, consumidor etc.)



Objeto do Inquérito Civil

◆ objeto principal:

- ★ coleta de elementos de convicção para embasar a propositura de uma ação civil pública a seu cargo

◆ outros objetos paralelos:

- ★ Tomada de compromisso de ajustamento de conduta
- ★ Preparação de audiências públicas
- ★ Expedição de recomendações
- ★ Extensão do objeto → outras atribuições a seu cargo (fiscalização de fundações, defesa de crianças, pessoas idosas, pessoas discriminadas etc.)



E as investigações penais do MP ?

- ◆ **Controvérsia e hesitações na jurisprudência do STF**
 - ★ **HC 81.326-DF: não pode; HC 83.157-MT: pode tomar depoimentos; RHC 82.865-GO: pode p/ embasar denúncia; RE 535.478-SC: pode quando haja razão para isso (teoria dos poderes implícitos); HC 91.661-PE: pode especialmente em crimes de policiais; HC 87.610-SC: pode investigar; HC 84.965-MG: só em casos excepcionais...**
- ◆ **Enfim, STF: o MP pode fazer investigações penais**
 - ★ **RepGeralRE 593.727-MG, Pleno, j. 2015, m.v.; ADIn 2.838/MT e 4.624/TO, j. 2023**
- ◆ **CNMP – procedimento investigatório criminal – Res. 181/17**



Depois de investigar, o MP poderá ajuizar o processo coletivo

⇒ Para defesa dos chamados

“**interesses transindividuais**”
ou “**interesses metaindividuais**”

⇒ que são os interesses de grupos, classes ou categorias de pessoas que estejam ou

- sob a mesma situação de fato
- sob a mesma relação jurídica



No direito positivo brasileiro são 3 as espécies de interesses transindividuais

- * DIFUSOS
- * COLETIVOS
- * INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS



Para distingui-los, tomamos 2 características básicas:

a) Grupos determináveis ou não ?

b) Interesses divisíveis ou não ?

Assim:

<u>Difusos</u>	⇒ grupo indeterminável / objeto indivisível
<u>Indiv. homog.</u>	⇒ grupo determinável / objeto divisível
<u>Coletivo</u>	⇒ grupo unido por relação jurídica que deve ser decidida uniformemente para todos

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



A questão da divisibilidade

- Interesses indivisíveis → o proveito vai para o fundo destinado a reconstituir o bem lesado (ex.: difusos – supressão de uma floresta)
- Interesses divisíveis → o proveito será dividido entre os lesados ou sucessores (interesses individuais homogêneos: série de automóveis produzidos com o mesmo defeito)



No tocante à ACP: Quem tem legitimação ativa ?

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



Legitimação ativa do MP

- Difusos e coletivos - ✓ (CF art. 129, III)

- Individuais homogêneos ?

⇒ Observância à destinação constitucional do Ministério Público brasileiro (art. 127 da CR)

⇒ Só quando o dano ou a possibilidade de dano possa comprometer interesses sociais (p. ex.: saúde ou segurança das pessoas)



Qual o objeto do
processo coletivo ?



- **Inicialmente, o objeto do proc. coletivo (Lei 7.347/85):**
 - ◆ Meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural (bens e valores artísticos, históricos, estéticos, turísticos, paisagísticos, arqueológicos...)

- **Alargamento progressivo:**
 - ◆ CF 88: associações, sindicatos, Ministério Público, mandado de segurança coletivo; meio ambiente, patrimônio público e social e outros interesses difusos e coletivos, coletividades indígenas
 - ◆ Leis posteriores: pessoas com deficiência, investidores, crianças e adolescentes, consumidores, ordem econômica / ordem urbanística, pessoas idosas, grupos raciais, étnicos e religiosos, patrimônio público e social
 - ◆ Jurisprudência: os chamados **conflitos estruturais** (controle de políticas públicas // descumprimento de norma constitucional e violação de direitos fundamentais)



Assim, 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)**

Inclusões posteriores:

- a) ordem econômica
- b) ordem urbanística
- c) honra e dignidade de grupos raciais, étnicos, religiosos
- d) patrimônio público e social

Parágrafo único – não: tributos, contribuições previdenciárias, fundos sociais (incluído por meio de Medidas Provisórias).



O parágrafo único...

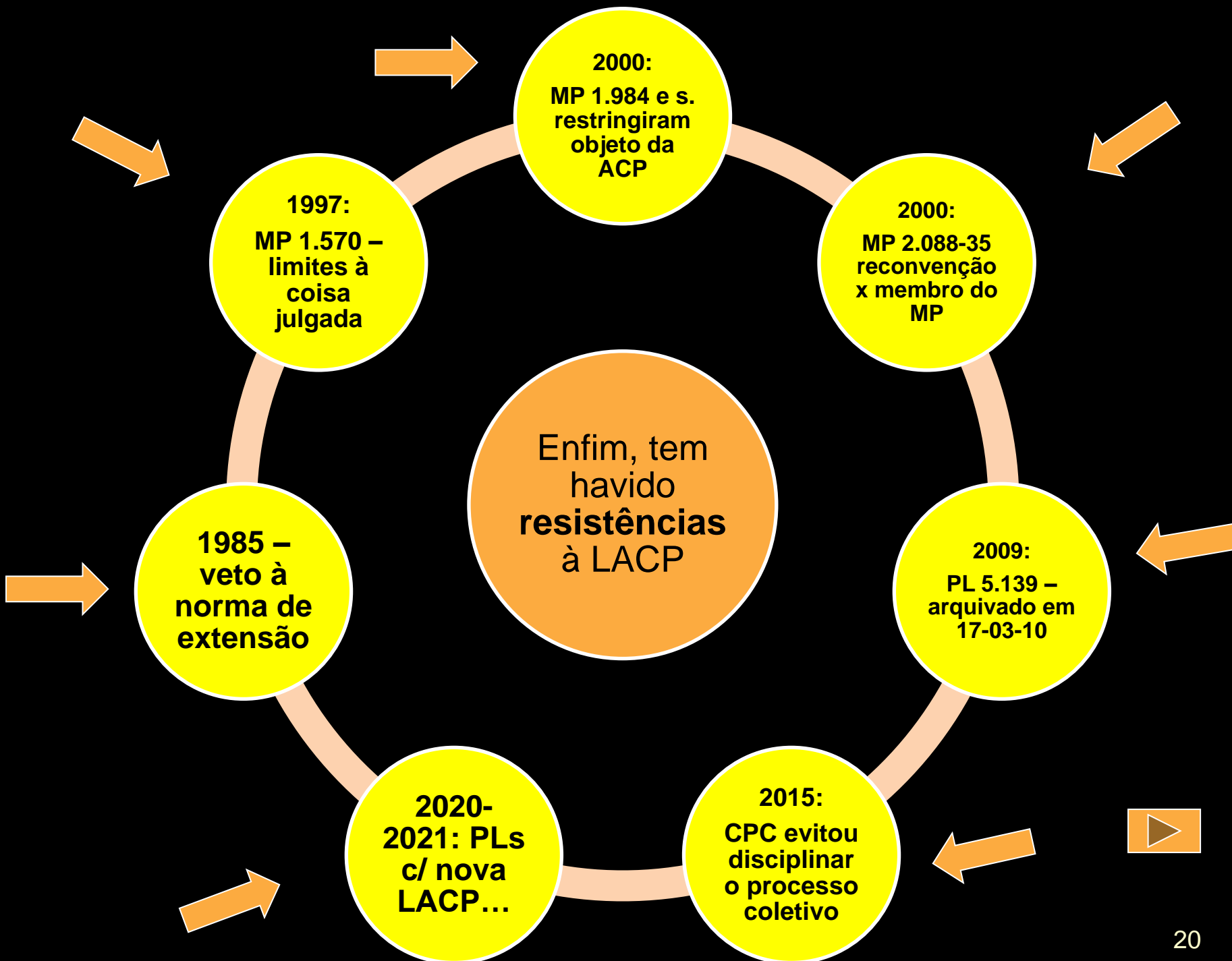
- **Não será cabível** ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, ou fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (Medidas provisórias, ainda em vigor há mais de 20 anos....)
- **Mas...** a CF assegura o acesso à jurisdição, tanto individual como coletivo...
- **Os tribunais têm aceitado sem crítica** a restrição que proíbe a defesa coletiva nos casos que não interessam ao governo...
- **A tutela coletiva é direito fundamental** – sem ela, frustra-se o **acesso efetivo** à Justiça



**Apesar da importância
social da tutela coletiva**

X

**Obstáculos crescentes
ao processo coletivo**



Em suma, a tutela coletiva:

- É direito/garantia fundamental : instrumento de cidadania
- É o único meio **eficaz** de acesso à Justiça nos conflitos de massa
 - ◆ É necessário que os conflitos coletivos tenham solução efetiva e coerente
 - ◆ É necessário discutir e enfrentar essas questões, para vencer a passividade dos tribunais (como no tocante à questão da coisa julgada *erga omnes*, que levou mais de 20 anos para o STF enfrentar, no RE 1.101.937-SP, ref. ao art. 16 da Lei n. 7.347/85 - LACP).
- Ao mesmo tempo, devemos ter cuidados com os **excessos dos tribunais** (que não podem usurpar funções legislativas ou administrativas: falta-lhes legitimidade para isso)



De qualquer forma...

⇒ embora os Tribunais de um lado ainda não tenham reconhecido todo o potencial do processo coletivo, e de outro lado, contraditoriamente, às vezes se excedam no controle de políticas públicas (criando normas jurídicas ou administrando...)

⇒ a tutela coletiva já é um grande progresso no Direito brasileiro, por permitir enfrentar as lesões a grupos, classes ou categorias de pessoas, dando-lhes acesso à Justiça e solução com maior coerência.



✿ **Este material:**

www.mazzilli.com.br

- ✿ **Minhas aulas e artigos sobre Ministério Público, interesses difusos, inquérito civil, compromisso de ajustamento de conduta etc.**
- ✿ **Livro: “A defesa dos interesses difusos em juízo” – Ed. Juspodivm, 33ª ed., 2023**
- ✿ **Livro: “Regime jurídico do Ministério Público” – Ed. Saraiva, 9ª ed., 2018**

