

*Escola de Direito Coletivo*

# *Ação civil pública:*

*Fundos de Direitos Difusos. Atuação do MP como fiscal da ordem jurídica.  
Não adiantamento das custas e despesas processuais. Ônus da sucumbência.  
Litigância de má-fé. Prescrição. Oposição.*

**Hugo Nigro Mazzilli**

**2022**

# Material de estudo

- ✦ Estes *slides* – [www.mazzilli.com.br](http://www.mazzilli.com.br)



# Livros / artigos

- ✦ “A defesa dos interesses difusos em juízo” – Hugo Nigro Mazzilli
- ✦ “Tutela dos interesses difusos e coletivos” – Hugo Nigro Mazzilli
- ✦ Artigos em [www.mazzilli.com.br](http://www.mazzilli.com.br)

[Apresentação](#)

[Artigos](#)

[Breve Currículo](#)

[Informações](#)

[Links](#)

[Livros](#)

[Programas](#)

[O autor](#)



[www.mazzilli.com.br](http://www.mazzilli.com.br)

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



# Objeto da aula:

## 1 – Atuação do MP no processo coletivo

- \* autor
- \* interveniente
- \* réu ?
- \* custas e despesas processuais
- \* ônus da sucumbência
- \* litigância de má-fé

## 2 – Fundos de direitos difusos

## 3 – Prescrição

## 4 – Oposição



# A atuação do MP no processo civil

## Grandes controvérsias

- *custos legis* ou *parte* ?
- se é parte, é *parte parcial*? (*oximoro*)
- age *vinculado* ou tem *independência* funcional ?
- Pode opinar *contra o incapaz*?
- Quais seus *limites* de atuação (ação, desistência, recursos)?
- Como se contam os seus *prazos* processuais?
- Sujeita-se aos ônus da sucumbência?
- Pode ser réu?
- Pode ser reconhecido como litigante de má-fé?



# Análise desses pontos

✦ Posição clássica e usual:

✦ parte **X** fiscal da lei (*custos legis*)

→ inutilidade desse posicionamento

✦ ser parte não quer dizer que não fiscalize o cumprimento da lei e vice-versa

✦ Mais útil é buscar {  
a forma  
a causa  
a finalidade



# A classificação pela **FORMA** de atuação

- 1 – Autor – como legitimado ordinário  
(ação de nulidade de casamento - 1.549 CC)
- 2 – Autor – como substituto processual  
(ação civil pública – LACP e CDC)
- 3 – Interveniente – em razão da natureza da lide  
(p. ex. nulidade de casamento; anal. art. 1.549 CC)
- 4 – Interveniente – em razão da qualidade da parte  
(incapaz, fundação, grupos indígenas etc.)
- 5 – Réu – excepcionalmente  
(embargos devedor, 3º, rescisória em ACP)





É prática a classificação pela  
**FORMA** de atuação do MP

**Mas....**

# Melhor ainda: classificação pela **CAUSA** da atuação

- 1 – **indisponibilidade** de interesse ligado a uma **pessoa**  
Ex.: incapaz (assistência)
- 2 – **indisponibilidade** de interesse ligado a uma **relação jurídica**  
Ex.: nulidade de casamento
- 3 – **abrangência** ou **repercussão social** do interesse em **questões cuja solução convenha a toda a coletividade**  
Ex.: consumidor, ambiente, interesse social



# Assim, pela causa → finalidade

- 1 – zelar pela indisponibilidade de interesse ligado a uma **pessoa** (ex.: incapazes)
- 2 – zelar pela indisponibilidade de interesse ligado a uma **relação jurídica** (ex: nulidade de casam.)
- 3 – zelar por interesses de **larga abrangência** ou **repercussão social** (ex.: interesses difusos)

Atuação protetiva em relação à defesa do interesse que o trouxe ao processo

Existe o interesse? → tem de defendê-lo





## MP e Ação de Investigação de Paternidade (Transcrições)

RE N. 248.869-SP\*

RELATOR: MIN. MAURÍCIO CORRÊA

**Relatório:** O presente recurso extraordinário tem origem em ação de investigação de paternidade cumulada com pedido de alimentos, cuja inicial vem subscrita pelo representante do Ministério Público

12. A respeito da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses indisponíveis, oportuno registrar a lição de HUGO NIGRO MAZZILLI:

*“Já temos defendido que a tônica da intervenção do Ministério Público consiste na indisponibilidade do interesse. Hoje vamos mais além. A par dos casos em que haja indisponibilidade parcial ou absoluta de um interesse, será também exigível a atuação do Ministério Público se a defesa de qualquer interesse, disponível ou não, convier à coletividade como um todo.*

*(...)*

*Num sentido lato, portanto, até o interesse individual, se indisponível, é interesse público, cujo zelo é cometido ao Ministério Público ...”.*

# O que é mais importante?

1 – Ser parte ?

2 – Ser fiscal da lei ?

Enfim, ser agente ou interveniente ?

→ igual importância



# Peculiaridades na atuação

1 – prazos – int. pessoal (230 CPC e 41 IV LONMP)

2 – não presta depoimento pessoal

3 – não confessa

4 – não transige

5 – não paga custas (mais adiante)

6 – não sucumbe

7 – não sofre reconvenção (partes / conexão)

(Med. Prov. 2.088/35, dez. 00)

8 – não responsabiliza a si, mas ao Estado

Não dispõe



# O membro do MP é um “mini-juiz”?

- ✱ Imparcial?

- ✱ Indiferente ao resultado do processo?

- **Não.**

- Tem **garantias** de juiz, mas a **ação** de advogado

- Tem um **interesse** a defender:

- indisponibilidade ligada a uma pessoa

- indisponibilidade ligada a uma relação jurídica

- interesse de abrangência ou relevância social  
(interesse público primário)



# Princípio da obrigatoriedade

Em que consiste o **dever de agir** ?

**Calamandrei** → não se compreenderia que o MP, **identificando** uma hipótese em que a lei exija sua atuação, se recusasse a agir

**Entretanto** → tem liberdade para identificar ou não, fundamentadamente, a hipótese de agir





# Quais os limites do poder de agir?

Como conciliar **independência funcional** X **vinculação ao interesse defendido**?

→ O MP tem plena liberdade para identificar a hipótese de atuação isto é, reconhecer ou não sua existência, fazendo-o fundamentadamente (**controle**)



# Liberdade para identificar a hipótese (**atividades-fim**)



**Mas**, identificada a hipótese de agir, não há liberdade para propor a ação ou interpor o recurso, salvo se a lei a própria lei a conceder

Não confundir com a vinculação nas **atividades-meio**



# O MP age vinculadamente à parte?

- ✦ Ao incapaz? ...

- ✦ À defesa da questão de estado?

→ Não exatamente: há vinculação do MP à **defesa do interesse** que o trouxe ao processo (**CAUSA**)

- ✦ Indisponibilidade, defesa de interesse social etc.

- ✦ Identificou → tem de defender



# E a desistência?

★ LACP, art. 5º, § 3º → associação civil...

→ Sob desistência infundada, MP assume a ação

★ Portanto, existem 2 tipos de desistências:  
fundadas e infundadas

★ As 1ªs não obrigam o MP a assumir a ação;

★ As 2ªs obrigam o MP a assumir a ação.

★ Afora a associação, os demais legitimados  
tb. podem desistir?

★ mesmo tratamento



# E quanto ao MP ?

✦ o MP pode desistir?

✦ posição clássica X Nery + Hugo

✦ quem controla a desistência?

Juiz ? PGJ ?

CSMP +

colegitimados



# Ministério Público e interesses transindividuais

**Difusos** → sempre atua

**Individuais homogêneos**

**Coletivos** (analogia)

Nem sempre:

Súm. 7 CSMP



# *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)**





# O MP pode ser réu ?

Normalmente → não

(Estado → organicidade)

Algumas ações → sim

(parte formal → embargos à execução, rescisória de ACP)

E o Promotor?

Responsabilidade pessoal (dolo / fraude)

Reconvenção ? (Med. Prov. 2.088-35/00 – **revogada**)



# O MP pode ser litigante de má-fé ?

- Como instituição: nunca
- Apesar disso... (cond. honorários etc. – só em caso de má-fé - REsp 294.146-SP)
- O que pode haver é o membro do MP agir incorretamente
- Mas isso é questão disciplinar / cível / Lei de Responsabilidade ou até questão criminal



# Falta de intervenção do Ministério Público

→ impossibilidade de nomear *ad hoc*

✱ art. 129, § 2º, da CF

✱ nulidade ou inexistência ?

o problema do prejuízo

✱ intimação X preclusão

✱ controle de sua inércia → colegitimados



# Ônus da sucumbência

# Sucumbência

- ✿ Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

E...

- ✿ Art. 17. Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.
- ✿ Princípio da simetria...



# Assim, custas e ônus da sucumbência: Em ACP ou coletiva, **não** haverá:

- ✱ **adiantamento** de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer despesas pelos legitimados ativos (art. 18 LACP)
- ✱ **condenação** de associação civil autora em honorários de advogado, custas e despesas processuais, salvo má-fé (art. 17)

## Em síntese:

- As custas serão pagas a final pelo perdedor, salvo quanto:
  - a) ao MP ou Def. Púb. (→ Estado);
  - b) associação civil que aja de boa-fé
- E como fica o problema do custeio das perícias?



# Assim, o Ministério Público:

- ✱ **Sofre os encargos da sucumbência ?**
- ✱ **Ora, o Ministério Público é o Estado**
  - ✱ se perder, responsabiliza o Estado
  - ✱ cabe condenação ao MP ? (honorários etc. – “só em caso de má-fé” – REsp 294.146 / SP)
- ✱ **E se for vitorioso ?**
  - ✱ são indevidos honorários advocatícios



# Prazos do MP

☀ **A partir de quando se contam os seus prazos ?**

☀ **Intimação pessoal**

☀ **art. 230 CPC**

- O prazo para a parte, o procurador, a Advocacia Pública, a Defensoria Pública e o Ministério Público será contado da citação, da intimação ou da notificação

☀ **art. 41, IV, LONMP, e art. 18, II, h, LOMPU**

- Prerrogativa processual
- Receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que officiar





# Como se contam os prazos do Ministério Público?

**- prazos dilatados (art. 180 CPC)**

**em dobro para manifestar-se**

(§ 2º Não quando a lei estabelecer, de forma expressa, prazo próprio para o MP)

**NOTA: direito à intimação pessoal (art. 41, IV, LONMP; 180 CPC) a contar da entrada dos autos na secretaria do órgão (HC 83.255-STF, Pleno, m.v., j. nov. 2003)**  
*Mutatis mutandis* ⇒ processo virtual



**Fundos para  
reconstituir  
o bem lesado**

# Art. 13 LACP:

- ✿ Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um **fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais** de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.



# Destino da indenização nas ACP / Coletivas

→ Dificuldades práticas

→ Uma das grandes inovações LACP:

✦ se **indivisíveis** (difusos / coletivos) → **fundo**

✦ se **divisíveis** (indiv. homogêneos) → **÷ lesados**



# Finalidades: (LACP, art. 13 + Dec. 1.306/94 + Lei 9.008/95)

## a) reconstituir o bem lesado (*fluid recovery*)

Carlos A. Salles (EUA  $\neq$  → redução de preços etc.)

## b) ampliação do objeto

(fins educativos / científicos / modernização de órgãos)

# Mas não pode ser usado:

- não para perícias
- não para danos a valores econômicos do patrimônio público
- não para reparações individuais
- **Nas execuções por danos a interesses individuais homogêneos, decorrido 1 ano sem habilitação → fundo**
  - Mas... reitera-se: não para reparações individuais



# Características

## ☀ gerido por conselho federal / conselhos estaduais

- participação da comunidade na gestão
- Dec. federal n. 1.306/94 e Lei n. 9.008/95
- Lei paul. n. 6.536/89 e Dec. paulista n. 27.070/87
- participação do MP → controvérsias

## ☀ nas lesões individuais homogêneas

- condenação faz título p/ execução individual
- não havendo execução individual → execução coletiva (1 ano)  
→ fundo (art. 100, par. único CDC)



# Não confundir:

- ✱ **Fundo de Defesa dos Direitos Difusos** (LACP + Lei 9.008/95; art. 73 Lei 9.605/98) – fundos estaduais ou o federal
- ✱ **Fundo Nacional do Meio Ambiente** (Lei 7.797/89) → dotações orçamentárias União, doações etc.
- ✱ **Fundo Municipal para a Criança e o Adolescente** (ECA , art. 214)
- ✱ **Outros Fundos Federais, Estaduais, Municipais...**



# Prescrição



# A prescrição em geral

- A distinção básica entre prescrição e decadência:
  - a **prescrição**: o decurso de tempo que provoca a perda da possibilidade de exercitar a ação em decorrência da violação de um direito material
  - a **decadência**: a perda do próprio direito material
- A prescrição é de direito material ou processual?
  - **Direito Material**: tratada no CC, art. 189; gera sentença de mérito (CPC, 487, II)
  - **Direito Processual**: não incide sobre o direito material, e sim alcança sua invocação ativa em juízo (condição de procedibilidade)
  - Conforme se considere: as mudanças da lei aplicam-se aos processos em curso



# Prescrição no processo coletivo

## Regras gerais

- a) As regras de prescrição são as previstas no CC;
- b) Responsabilidade civil em geral → trienal (CC, art. 206, § 3º);
- c) Se a lei não fixar prazo menor → decenal (CC, art. 205);

## Regras especiais

- d) Responsabilidade por fato do produto ou serviço → quinquenal (CDC, art. 27);
- e) 8 anos a prescrição principal para a ação X os agentes públicos p/ impor sanções por improbidade da LIA (perda do cargo/função etc.), e a prescrição intercorrente pela metade, depois do ajuizamento da ação da LIA (Lei n. 8.429/92, art. 23 – alter. Lei 14.230/21), **mas ações de ressarcimento do erário: imprescritíveis** (art. 37, § 5º, da CF).
- f) Direito ao meio ambiente sadio é imprescritível;
- g) Prescrição na LIA ...



# Prescrição na LIA

## ☀ Lei n. 14.230/21:

### • Alterou a LIA (8.429/92):

- Eram 5 anos após o término do mandato, cargo ou função pública
- Mesmo prazo das faltas disciplinares
- Em 5 anos a contar da prestação de contas

### • Hoje, a prescrição pode ser:

- principal: em 8 anos, a contar da prática do fato, não do conhecimento da infração
- intercorrente: recomeça a cada termo interruptivo (sentença ou acórdão condenatório), mas se conta por metade...



# Posição do STF

- ✦ No julgamento do ARE 843.989-PR, sob repercussão geral, o STF decidiu em 18-08-2022 especificamente sobre a prescrição na LIA, em face das mudanças trazidas pela Lei 14.230/21, que:
  - 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo;
  - 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 — revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa —, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
  - 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
  - 4) **O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.**



# **A oposição na ação civil pública e na ação coletiva**

# A oposição para o CPC

Art. 682. Quem pretender, no todo ou em parte, a coisa ou o direito sobre que controvertem autor e réu poderá, até ser proferida a sentença, oferecer oposição contra ambos.

Art. 683. O oponente deduzirá o pedido em observação aos requisitos exigidos para propositura da ação.

- “Oposição” de embargos (de declaração, à execução, infringentes, de divergência, de terceiro), “oposição” de exceção de suspeição etc.

- Mas oposição cf. 682...

- O objeto da ACP: defesa de interesses transindividuais
- STF teve um precedente (MS 26.969) em que admitiu, em tese, que uma empresa condenada pelo Tribunal de Contas, tendo pago a dívida, e, mesmo assim, tivesse sido ré num ACP com o objeto de cobrar a mesma dívida, pode apresentar uma “oposição” na ACP. Mas tecnicamente não é “oposição” do art. 682 do CPC.



# Em suma:

**A expressão “oposição” é usada no CPC em diversos sentidos:**

**a) procedimento especial pelo qual terceiro se opõe à pretensão das partes (art. 682);**

**b) incidentes vários por meio dos quais as partes se opõem a atos judiciais ou da parte contrária (v.g., oposição de embargos de declaração, à execução, infringentes, de divergência, de terceiro; oposição de exceção de suspeição etc.)**

**- STF e STJ – não há registros de oposição do art. 682 do CPC em ACP**



*Google*

***[www.mazzilli.com.br](http://www.mazzilli.com.br)***

