

Escola de Direito Coletivo

O processo coletivo
na visão dos Tribunais Superiores – I

Hugo Nigro Mazzilli

2022

Objeto da aula:

- ✦ **“O processo coletivo na visão dos Tribunais superiores”...**
- ✦ São quase 40 anos de jurisprudência sobre a ACP, a ação coletiva, o mandado seg. coletivo...
- ✦ Teoricamente o objeto da aula abrangeria a aplicação da jurisprudência de todo o sistema de tutela coletiva...
- ✦ Assim, abordarei os aspectos mais relevantes



Inúmeras matérias têm sido objeto de controvérsias jurisprudenciais na ACP, p. ex.:

- 1 – Atuação do MP na defesa do patrimônio público (Sum. 329 STJ)
- 2 – A atuação do MP na defesa de interesses indiv. homogêneos (só consumidor? Saúde? etc.)
- 3 – Enfim, a jurisprudência reconheceu que as regras do CDC em matéria de ação coletiva não valem só para defesa do consumidor e sim para a defesa de qq. interesses transindividuais (microsistema coletivo; CDC+LACP)
- 4 – Confusão frequente sobre os limites entre interesse difuso e interesse público primário
- 5 – Vedação de uso de ACP em matérias que não interessam ao governo (art. 1º, par. único, LACP)
- 6 – Os limites das requisições do MP – tem acesso a infs. sigilosas, mantido o caráter sigiloso (LC 75/93, art. 8º, § 2º; Lei 8.625/93, art. 26, § 2º); tem acesso a dados s/ dinheiros públicos (RHC 133.118-STF); salvo casos de req. jud. (CF, 5º, XII)
- 7 – Art. 16 LACP – a coisa julgada na ACP e o STF (RE 1.101.937-SP, j. 26-3-21. m.v., inconst. alter. Lei 9.494/97 - quase 25 anos)
- 8 – Parte da jurisprudência admite a relativização da coisa julgada em ACP (cf. meu livro “A defesa”, cap. 37)
- 9 – Fundo do art. 13 – pode ser utilizado para outros fins (v.g. perícias) ?
- 10 – Art. 5º, § 3º, LACP: pelo “princípio da simetria”, a jurisprudência tem entendido que os demais legitimados tb podem desistir, submetida a desistência ao mesmo controle
- 11 – arts. 17-18 LACP: a rigor, só a associação autora é que estaria dispensada de adiantamento de despesas processuais; entretanto, tb. por simetria, a jurisprudência tem estendido a regra aos demais colegitimados
- 12 – Condenação do MP só com comprovada e inequívoca litigância de má-fé – ainda o “princípio da simetria” (AR 4.684-SP, AgRg no REsp 1.488.051-SC, AgRg no REsp 887.631-SP, EREsp 895.530-PR, Resp 198.827-SP, REsp 178.088-MG, REsp 294.146-SP e REsp 258.128-MG: “o MP não deve ser condenado ao pagamento de honorários advocatícios e despesas processuais, salvo se comprovada má-fé.”)
- 13 – O STF firmou posição sobre as últimas alterações na LIA trazidas pela Lei n. 14.230/21 (ARE 843.989-PR, j. 2022)



Livro / artigos

- ✦ “A defesa dos interesses difusos em juízo” – 32ª ed. – 2021
- ✦ Artigos em www.mazzilli.com.br



A jurisprudência e a questão conceitual na ACP

Sabemos que a ACP se destina à tutela de direitos e interesses de grupos, classes ou categorias de pessoas:

- ✱ **Interesses difusos** – grupo indeterminável, objeto indivisível, origem situação de fato (ex.: meio ambiente)
- ✱ **Interesses coletivos** – grupo determinável, objeto indivisível, origem relação jurídica (ex.: cláusula nula em contrato de adesão)
- ✱ **Interesses ind. homogêneos** – grupo determinável, origem comum e objeto divisível (ex.: produto em série com defeito)



Inicialmente...

havia frequente confusão entre interesses transindividuais X interesse público

- ✱ “Certos direitos individuais homogêneos podem ser classificados como interesses ou direitos coletivos, ou identificar-se com interesses sociais e individuais indisponíveis” (RE 195.056, STF Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. 09/12/1999)
- ✱ Ministério Público na defesa do patrimônio público (erário): este seria “interesse difuso” [RE 267.023, 1ª T STF, rel. Min. Moreira Alves, j. 30-04-2002]
- ✱ Confusão entre interesse transindividual e interesse público [RE n. 576.155-DF, STF Pleno, rel. Min. Lewandowski. J. 12-08-10]
- ✱ Falta de melhor distinção entre interesses difusos e interesse público [RE 409.356-STF; ARE 1.356.574-STF – casos de improbidade administrativa]



Evolução gradual...

⇒ acerto em afirmar que, em sentido lato, os interesses individuais homogêneos não deixam de ser tb uma forma de interesses coletivos (129, III, CF) – RE 163.231-3-SP, 206.781 - STF

⇒ acerto em afirmar que nem todos os interesses individuais homogêneos têm expressão social – REsp 865.493-PR – STJ (súm. 7 CSMP década 90)

⇒ acerto em afirmar que nada impede que na mesma ACP se tutelem interesses coletivos de mais de um tipo – EREsp 141.491-SC - STJ



Escola de Direito Coletivo

O processo coletivo

na visão dos Tribunais Superiores – II

Hugo Nigro Mazzilli

2022

O MP na defesa de int. ind. homogêneos - I

- ✦ **Equívoco**: a atuação do Ministério Público em defesa de interesses individuais homogêneos ⇒ só se houvesse **relação de consumo**:
 - Tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte) uma relação de consumo, nem seria possível identificar o direito do contribuinte com "interesses sociais e individuais indisponíveis." [RE 195056, STF Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. 09-12-99, pub. 14-11-2003]
 - A ACP presta-se à defesa de direitos individuais homogêneos, legitimado o MP a aforá-la, quando os titulares daqueles interesses ou direitos estiverem na situação ou na condição de consumidores, ou quando houver uma relação de consumo. Certos direitos individuais homogêneos podem ser classificados como interesses ou direitos coletivos, ou identificar-se com interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesses casos, a ação civil pública presta-se a defesa dos mesmos, legitimado o Ministério Público para a causa (*idem, ibidem*)



O MP na defesa de int. ind. homogêneos - II

- Por que os equívocos?
- A CF 129, III, não fala em “interesses individuais homogêneos”



O MP na defesa de int. ind. homogêneos - III

- ✿ Gradualmente...
- ✿ **Presunção de relevância social:** REsp n. 294.021-PR, 1ª T. STJ, j. 20-02-01, v.u., rel. Min. José Delgado, *DJU*, 02-04-01, p. 124 – presunção relativa (Súm. 7 CSMP)
- ✿ **Acerto:** STF reconheceu sentido lato de “int. coletivos” [RE n. 213.015-DF, 2ª T. STF, j. 08-04-02, v.u., *DJU*, 24-05-02, p. 69, rle. Min. Neri da Silveira)
- ✿ **Acerto:** STJ Súm. 601: : “O Ministério Público tem legitimidade ativa para atuar na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviços públicos”.
- ✿ **Acerto:** A atuação do Ministério Público em defesa de int. ind. homogêneo não se limita às relações de consumo: AgInt no REsp 1.573.481 / PE; AgRg no REsp 1.021.871 – STJ



O MP na defesa de int. ind. homogêneos - IV

– Enfim...

❖ Só quando houver conveniência social na defesa:

❖ Súm. 7-CSMP/SP

❖ REsp n. 404.239-PR, 4ª T. STJ, j. 26-11-02, v.u., rel. Min. Ruy Rosado, *DJU*, 19-12-02, p. 367; REsp n. 371.385-PB, 5ª T. STJ, j. 12-11-02, v.u., rel. Min. Felix Fischer, *DJU*, 16-12-02, p. 363; EREsp n. 547.704-RN, CEsp STJ, j. 15-02-06, v.u., rel. Min. Menezes Direito, *Informativo STJ*, 274.

❖ Nesse sentido, RE n. 631.111-GO, STF Pleno, j. 07-08-14, v.u., rel. Min. Teori Zavascki, *Informativo STF*, 753.



O MP na defesa do patrimônio público - I

- ✱ Apesar do art. 129, III, CF (IC e ACP...)
- ✱ Inicialmente: jurisprudência entendeu que não poderia
- ✱ Resistência dos Tribunais

CF: art. 129, IX (vedação de representação da Fazenda)



O MP na defesa do patrimônio público - II

✿ Enfim, a Súm. 329 (j. 2006) – STJ (não bastava a CF, 129, III...)

- ✿ “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público.” [Referências: CF, art. 129, III e IV; Lei 7.347/85, art. 1º]

✿ Ministério Público e patrimônio público

✿ O combate em juízo à dilapidação ilegal do Erário configura atividade de defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e do patrimônio público, sendo todas essas funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pelos artigos 127 e 129 da Constituição, de modo que entendimento contrário não apenas afronta a textual previsão da Carta Magna, mas também fragiliza o sistema de controle da Administração Pública, visto que deixaria a persecução de atos atentatórios à probidade e à moralidade administrativas basicamente ao talante do próprio ente público no bojo do qual a lesão ocorreu. 6. A jurisprudência do Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de ação coletiva destinada à proteção do patrimônio público:

⇒ RE 225777, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011; RE 208790, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2000. [RE 409356 RG – Mérito (Tema 561); Tribunal Pleno; rel. Min. LUIZ FUX, j. 25/10/2018, pub. 29/07/2020]



Escola de Direito Coletivo

O processo coletivo

na visão dos Tribunais Superiores – III

Hugo Nigro Mazzilli

2022

Objeto: ACP no lugar de ADIn

- A pretensão deduzida nos autos da ação civil pública está dissociada da natureza típica das ações de responsabilização cível; se destina, antes, **a dissimular o controle abstrato de constitucionalidade** da parte final do art. 1º da Emenda nº 22/2003 à Constituição do Estado do Mato Grosso, que, ao extinguir a pensão vitalícia paga aos ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo estadual, assegurou a manutenção do pagamento àqueles que já houvessem adquirido o direito de gozar o benefício. Há usurpação da competência do STF inscrita no art. 102, I, a, da CF/88 quando configurado o ajuizamento de ação civil pública com o intento de dissimular o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo estadual em face da Constituição Federal [Rcl 19.662, 2ª T. STF, rel. Min. Dias Toffoli, j. 06-09-16]
- Não se admite: Ação civil pública em que a **declaração de inconstitucionalidade** com efeitos *erga omnes* não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o **próprio objeto do pedido**, como foi feito nos autos da Ação Civil Pública nº 27028-32.2003.8.11.0041 de MT.
- A jurisprudência da Suprema Corte firmou-se no sentido de que há usurpação de sua competência originária inscrita no art. 102, I, a, da CF/88 quando configurado o ajuizamento de ação civil pública com o intento de dissimular o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo estadual em face da Constituição Federal: “Reclamação: procedência: usurpação da competência do STF (CF, art. 102, I, a). Ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *erga omnes* não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o próprio objeto do pedido, configurando hipótese reservada à ação direta de inconstitucionalidade de leis federais, da privativa competência originária do Supremo Tribunal” (**Rcl nº 2.224/SP**, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, STF Pleno, DJ de 10/2/06).



Objeto: ACP e políticas públicas

● Ação Civil Pública. Implementação de políticas públicas. Direito Constitucional à segurança. Tema 220 Da Repercussão Geral. RE 592.581-RS. Aplicabilidade. Ofensa ao princípio da separação de Poderes. Inocorrência. Acórdão recorrido em consonância com a orientação desta Corte. Agravo regimental desprovido. 1. Demonstrada a excepcionalidade da situação, bem como a **omissão do ente público, pode o Poder Judiciário, em tema de direitos fundamentais de caráter social, determinar a implantação de políticas públicas**, imprescindíveis ao funcionamento da segurança pública, sem que isso ofenda o princípio da separação dos poderes, discussão que se inclui no Tema 220 da sistemática da repercussão geral, cujo paradigma é o RE 592.581-RS [ARE 1.339.740 AgR, 2ª T. STF, rel. Min. Edson Fachin, j. 04-04-22; idem: RE 1.214.757 AgR, 2ª T. STF, rel. Min. Edson Fachin, j. 14/06/2021]

● “Não há qualquer óbice ao controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, seja alvejando a implantação deficiente destas, seja censurando a omissão na implementação dos programas governamentais comandados pelo ordenamento jurídico. A omissão do Poder Público em adotar as providências de reforma e manutenção da referida ponte não só viola diretamente o direito ao transporte e à mobilidade urbana dos moradores, mas também põe em risco outros direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, como a saúde dos que nela trafegam. Permitir que situações como as narradas, em que os transeuntes encontram-se expostos a riscos para trafegar na via em questão, sem que haja alternativa adequada para o tráfego entre as cidades de Altinópolis e Serrana implica em evidente afronta à dignidade da pessoa humana, situação que não pode ser mantida” (Apelação nº 1000702-65.2021.8.26.0042, TJSP, 2022)



Vedação de ACP em matérias que não interessam ao governo

☀ Art. 1º, par. único, LACP – introduzido e mantido por sucessivas Med. Provs.

- 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. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001, anterior à EC 32/01)

☀ Em geral, os tribunais não contestam essa norma que viola o acesso coletivo à jurisdição



ACP e tributos etc.

- ✿ O Ministério Público não tem legitimidade ativa *ad causam* para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise a questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo. [ARE 694.294 RG, Mérito (Tema 645), STF Pleno, rel. Min. Luiz Fux, j. 25-04-13]
- ✿ O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança e pleitear a restituição de imposto - no caso o IPTU - pago indevidamente, nem essa ação seria cabível, dado que, tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte) uma relação de consumo, nem seria possível identificar o direito do contribuinte com "interesses sociais e individuais indisponíveis." [RE 195.056, STF Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, m.v., j. 09-12-99, pub. 14-11-2003]
- ✿ Admitiu-se ACP em caso de renúncia fiscal (REsp n. 903.189-DF, 1ª T. STJ, v.u., rel. Min. Luiz Fux, j. 23-02-11), ou só quando se tratar de interesses difusos, mas não em defesa de sujeitos determinados (RE 213.631-MG, j. 09-12-99, STF, m.v.)
- ✿ Admitiu-se ACP moderadamente: REsp n. 478.944-SP, STJ, rel. Min. Luiz Fux; REsp n. 175.222-SP, STJ, rel. Min. Franciulli Netto, RT 806/133



Enfim...

- ✿ Aos poucos, **concessões**: cabe ACP em matéria previdenciária (REsp 1.142.630-P, STJ) ou em matéria de FGTS, em contextos fático-jurídicos revestidos de interesses sociais qualificados, ainda que sua natureza seja de direitos divisíveis, disponíveis e com titulares determinados ou determináveis... (RGRE 643.978-SP, STF)
- ✿ Embora sem enfrentar a questão da inconstitucionalidade do par. ún. art. 1º LACP, o STF acabou reduzindo seu alcance no **RGRE 643.978-SP, Pleno, j. 09-10-19, v.u.**



Escola de Direito Coletivo

O processo coletivo

na visão dos Tribunais Superiores – IV

Hugo Nigro Mazzilli

2022

Posição do STF sobre as alterações da LIA

- ✦ No julgamento do ARE 843.989-PR, sob repercussão geral, o STF decidiu em 18-08-2022 sobre algumas das consequências trazidas pela Lei 14.230/21:
 - 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.



No fundo, há uma “resistência do Judiciário”

Verifica-se a “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.”

Violeta Sarti Caldeira e Lucas Vasco Garcia, *“A presença da sociedade civil organizada e do Ministério Público nas ações civis públicas de consumo, julgadas em Curitiba entre 2000 e 2020”* (RDP, 101:360).



Evolução muito lenta da jurisprudência - I

- ★ MP não poderia agir na defesa do patrimônio público – entendimento durou quase 20 anos
 - ★ STJ – até a Súm. 329
 - ★ Corte Esp., j. 02/08/2006



Evolução muito lenta da jurisprudência - II

- ★ Coisa julgada nos limites da competência territorial do juiz prolator – entendimento durou quase 25 anos
 - ★ STF até o RE 1.101.937-SP, j. 26-3-21. m.v., inconst. alter. Lei 9.494/97



Evolução muito lenta da jurisprudência - III

✦ Limitação de objeto

- ✦ Art. 1º, par. ún., LACP (vedação de objeto)
- ✦ Até hoje ainda não evoluiu suficientemente...



Também há resistência do Congresso e do Executivo

- Veto à norma de extensão (art. 1º, IV, LACP em 1985)
- Sucessivas medidas provisórias limitando objeto, coisa julgada na ACP
- PL 5.139/2009 (nova LACP) – arquivado
- CPC de 2015 não disciplina o processo coletivo
- Lei 14.230/21 – eliminou figura culposa na improbidade, dificultou bastante a punição do agente ímprobo...
- Projetos de Lei nº 4.441/2020 e 4.778/2020 que tramitam no Congresso Nacional, voltados a editar nova Lei da Ação Civil Pública



Enfim...

- ✦ **Esse é o nosso trabalho**
- ✦ **Lutar pelo aprimoramento da tutela coletiva...**



[Apresentação](#)

[Artigos](#)

[Breve Currículo](#)

[Informações](#)

[Links](#)

[Livros](#)

[Programas](#)

[O autor](#)



www.mazzilli.com.br

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



www.mazzilli.com.br

