

Escola Superior do Ministério Público de S. Paulo

*14º Curso de Especialização em
Interesses Difusos e Coletivos
MÓDULO III – INQUÉRITO CIVIL E AÇÃO CIVIL PÚBLICA
(08-03-2022)*

Hugo Nigro Mazzilli

Hoje...

Ação civil pública:

- ✱ **Origens**
- ✱ **Evolução histórica**
- ✱ **Peculiaridades do processo coletivo**
- ✱ **Princípios gerais do processo coletivo**
- ✱ **Perspectivas da ACP**



Esta apresentação:

Já disponível na ESMP

e também

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 Inquérito Civil

Investigações do Ministério Público,
compromissos de ajustamento
e audiências públicas

Hugo Nigro Mazzilli

4ª edição

100 ANOS
Saraiva

Hugo Nigro Mazzilli

TUTELA DOS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS

100 ANOS
Saraiva

7ª edição

HUGO NIGRO
MAZZILLI

A defesa dos INTERESSES DIFUSOS em juízo

• meio ambiente • consumidor
• patrimônio cultural • patrimônio público
e outros interesses

EDITORA
JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br



Artigos e aulas

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!**



Hoje, perguntas:

Enviadas via áudio



O que é **Ação Civil Pública**:

- Antes: pela legitimação ativa (cf. doutrina: ação do MP-área cível)
- Hoje: pela legitimação ativa + objeto transindividual
 - (é uma espécie de ação coletiva, cf. Lei 7.347/85)
 - vários colegitimados ativos (MP, DP, U/E/M, associaç. etc.)
 - objeto: defesa de Interesses Difusos / Coletivos / Ind. homogêneos
- Mas... o que vem a ser uma **ação coletiva** ?
 - CDC: ação para defesa de grupos: coletiva pelo objeto; pode ser ajuizada por vários colegitimados ativos (arts. 91 e s. do CDC)



Peculiaridades da tutela coletiva (teóricas e práticas)

- ✱ linhas gerais na graduação (Faculdades)
- ✱ exigida concursos MP, PGE, Def Pb etc.
- ✱ importância crescente forense
- ✱ ≠ processo civil tradicional
 1. conflituosidade de grupos ✓
 2. legitimação para agir ✓
 3. o pedido não é feito em benefício do autor ✓
 4. solução coletiva → coisa julgada ✓
 5. destinação da indenização ✓



Princípios gerais do processo coletivo

- ✱ Alguns doutrinadores falam em “princípios gerais do processo coletivo”
- ✱ Na maioria das vezes não são verdadeiros princípios e sim características do processo coletivo
 - ✱ ora comuns a outros processos (v.g. o devido processo legal)
 - ✱ ora mais peculiares ou pelo menos mais frequentes no processo coletivo (v.g., como a substituição do grupo lesado no polo ativo, a coisa julgada *ultra partes*, a publicidade dirigida ao grupo, a indisponibilidade do interesse, a *restitutio in integrum*, a não taxatividade do processo coletivo, a existência de um microsistema coletivo)



Começemos por analisar o objeto do processo coletivo:

⇒ são os interesses de grupo...

E o que são eles?

E qual sua natureza jurídica?



Posição clássica: Divisão dos interesses

Interesse público

Estado x indivíduo
Interesses indisponíveis
ex. ius puniendi

X

Interesse privado

Indivíduo x indivíduo
Direitos disponíveis
ex. contrato dto. privado



Subdivisão do interesse público em:
primário X secundário (Renato Alessi)



Mas entre os dois grupos...

Interesse público

(Estado)



Interesse privado

(indivíduos)

→ Mauro Cappelletti (década de 70), Vigoritti, Denti, A. P. Pisani

→ ***categoria intermediária*** – interesses transindividuais ou metaindividuais

⇒ necessidade de sua ***tutela coletiva***



Para distinguir os interesses de grupo

2 características básicas:

- a) Interesses divisíveis ou não
- b) Grupos determináveis ou não



Interesses transindividuais

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

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

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



Origens da LACP – 7.347/85

Veremos:

- ✦ Antecedentes
- ✦ Veto
- ✦ Legislação subsequente



Então, tudo começou na década
de 1970 com

Cappelletti ...



1 - Antecedentes

Década de 1970

→ **Mauro
Cappelletti**

(† 2004)

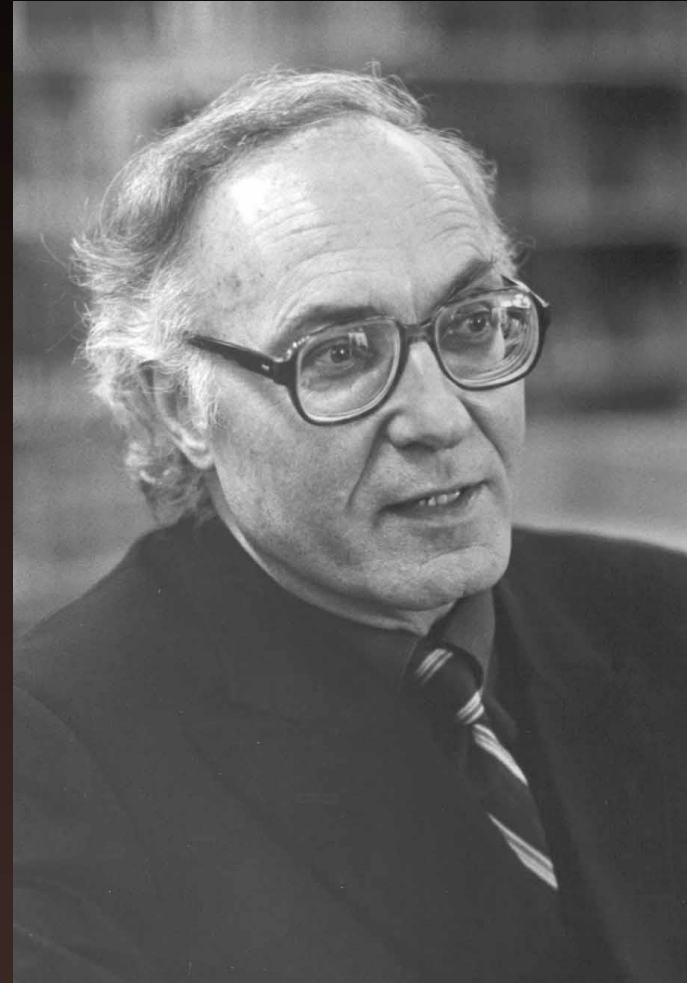


photo credit to Chuck Painter of the Stanford News Service

CAPPELETTI 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



Hoje, o objeto:

Art. 1º LACP:

I – meio ambiente

II – consumidor

III – patrimônio cultural

IV – outros interesses difusos ou coletivos (CDC) * VETO (superado)

V – a ordem econômica (Lei 12.529/11)

VI – a ordem urbanística (Lei 10.257/01 + Med. Prov 2.180)

VII – a honra e digni// de grupos raciais, étnicos e relig. (Lei 12.966/14)

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

Parágrafo único – não para FGTS, tributos, contribuições previdenciárias, fundos sociais (MP 1.984/20 e s.; 2.102/26-00; 2.180 etc. antes da EC 32/01)



→ Há, porém, o problema do **acesso coletivo** à jurisdição :

★ Art. 5º, da CF → tutela dos direitos e deveres individuais e coletivos

★ Art. 5º, XXXV → lesão ou ameaça de lesão “a direito” ← **individual ou coletivo**

É garantia constitucional: arts. 5º, XXI (assoc. civis) e LXX (mandado de segurança coletivo); 8º, III (sindicatos); 129, III (MP); 232 (índios)



Posição STF

Embora sem enfrentar especificamente a questão da inconstitucionalidade da restrição contida no parágrafo único do art. 1º da LACP, o STF, em sessão Plenária e por unanimidade, admitiu que

☀ “O sobredito dispositivo da Lei 7.347/1985 não constitui obstáculo à atuação do Ministério Público em contextos fático-jurídicos revestidos de interesses sociais qualificados, ainda que sua natureza seja de direitos divisíveis, disponíveis e com titulares determinados ou determináveis, já que, *prima facie*, a legitimidade ministerial, em tais situações, emana diretamente do art. 127 da Carta Magna”

☀ Em conclusão, também por unanimidade, apreciando o tema 850 da repercussão geral, fixou a seguinte tese: “O Ministério Público tem legitimidade para a propositura de ação civil pública em defesa de direitos sociais relacionados ao FGTS”

(RG em RE n. 643.978-SE, STF Pleno, j. 09/10/2019, v.u., rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe, 25-10-2019)



As alterações (ampliações) subsequentes à LACP – I

- 1. CR 88** – arts. 5º, XXI (assoc. civis) e LXX (m. seg. coletivo); 8º, III (sindicatos); 129, III (MP); 232 (índios)
- 2. Lei n. 7.853/89** – pessoas com deficiência
- 3. Lei n. 7.913/89** – invest. valores mobiliários
- 4. Lei n. 8.069/90** – ECA (tanto os interesses indiv. como coletivos → art. 201, V)



As alterações (ampliações) subsequentes – II

5. Lei n. 8.078/90 – CDC

- a) alargamento do objeto da ACP/coletiva
- b) distinção dos interesses transindividuais
- c) melhor disciplina: competência, coisa julgada e execução
- d) TAC - compromissos de ajustamento de conduta (*)
- e) litisconsórcio de MPs (*)
- f) completa integração da LACP + CDC (arts. 21 e 90)

(*) A questão do veto no CDC...



As alterações (ampliações) subsequentes – III

6. Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa → defesa do patrimônio público

7. Lei n. 8.884/94 – defesa da ordem econômica sucedida pela **Lei n. 12.529/11** (concorrência)

8. Lei n. 10.257/01 – ordem urbanística (Estatuto da Cidade, art. 53 ⇒ art. 1º, VI, LACP)

9. Lei n. 10.741/03 – art. 93 → Estatuto do Idoso – aplicação subsidiária da LACP (no Título dos Crimes e não Do Acesso à Justiça...)



As alterações (ampliações) subsequentes – IV

10. Lei n. 11.448/07 – legitimação da Defensoria Pública

11. Lei n. 12.966/14 – defesa de grupos étnicos, raciais, religiosos

<https://www.youtube.com/watch?v=fYryBBIyp40> (HNM)


12. Lei n. 13.004/14 – defesa do patrim. público e social

13. Lei n. 13.964/19 – acordo de não persecução cível



As alterações (**restrições**) subsequentes – V

14. **MP** 1.570/97, 1.984-18, 2.088-35, 2.102-26, 2.180-35/01

- a) **MP 1.570** → Lei n. 9.494/97 – limitou a coisa julgada à “competência territorial” do juiz prolator...
→ RE n. 1.101.937-SP – STF, maioria, j. 26-03-2021, declarou a inconstitucionalidade da alteração procedia pela Lei n. 9.494/97
- b) **limites territoriais** → associação civil
- c) **alteração dos incisos do art. 1º da LACP**
- d) **reconvenção e sanção contra promotores** - **MP 2.088-35-00** → alt. **MP 2.088/36-01** e s. (**nesse ponto foi revogada a MP 2.088-35/00**)
- e) **restrições de objeto (art. 1º, par. único) (MP 2.180)**
 - ▶ **contribuintes**
 - ▶ **questões previdenciárias, FGTS etc.** 

As alterações (restrições) subsequentes – VI

15. CPC de 2015

- a) omissão de disciplina do processo coletivo e de sua integração ao processo individual
- b) precedentes obrigatórios (previsi//, estabili//, segurança X CF)
- c) suspensão coativa dos processos

<https://www.youtube.com/watch?v=7u8G8UfKQMI> (HNM)

<https://www.youtube.com/watch?v=MSwgpe1CFvM> (HNM)



As alterações (restrições) subsequentes – VII

- ✦ Lei n. 14.230/2021 – alt. LIA
 - ✦ Dificulta bastante a punição
 - ✦ Exige dolo, exclui a culpa... (prova do dolo...)
 - ✦ Alteração de tipicidade, sanções mais brandas
 - ✦ Prescrição mais generosa
 - ✦ A quem interessa?
 - ✦ Quem fez a lei?



Enfim, tem
havido
dificuldades
na tutela
coletiva

2000:
MP 1.984 e s.
restringiram
objeto da
ACP

2000:
MP 2.088-35
reconvenção
x membro do
MP

2009:
PL 5.139 –
arquivado em
17-03-10

2015:
CPC evitou
disciplinar
o processo
coletivo

2020/2:
PLs p/
nova LACP
+ alter.
LIA...

1985 – veto
à norma de
extensão

1997:
MP 1.570 –
limites à
coisa
julgada



E quais as perspectivas da ACP ?

- ✱ Resistência dos governos / parlamentares (objeto, coisa julgada, competência; art. 1º, par. único, da LACP)
- ✱ Resistência dos tribunais (patrim. púb.: até chegar à Sum. 329-STJ, ECA - ACP para criança individual; LACP, art. 1º, par. ún.; mais de 20 anos para eliminarem a absurda restrição à coisa julgada - RE n. 1.101.937-SP)
- ✱ Resistência no novo CPC (estava em tramitação projeto de LACP ⇒ arquivado; não cuidou da ação coletiva; criou incidente resol. de demandas repetitivas; criou precedentes obrigatórios...)



O trabalho permanente da comunidade jurídica

Importância social da tutela coletiva



Enfim...

O processo coletivo não é panaceia,
mas é o melhor caminho que temos
para solucionar os conflitos de massa



www.mazzilli.com.br

