

**Escola Superior do Ministério Público de S. Paulo**

**O papel do Ministério Público  
na defesa  
dos interesses difusos e coletivos**

(módulo: Tutela penal de interesses difusos)

**Hugo Nigro Mazzilli**

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

(23 julho 2018)

*Este material:*

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



# 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.

## → Problemas:

- a) o papel coativo dos precedentes (inconstitucionalidade);
- b) a suspensão dos processos individuais (inconstitucionalidade se ilimitada);
- c) a não correção dos erros atuais do processo coletivo (competência, coisa julgada, exclusão de objetos...)



# Quais as espécies de Interesses transindividuais ?

• DIFUSOS

• COLETIVOS

• INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS



# 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



# 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





# E a **ação penal** para defesa de interesses transindividuais ?

## ■ O direito de punir do Estado

- ◆ 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)

## ■ Assim como o Estado protege interesses

- ◆ Privados (posse, propriedade)
- ◆ 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



# Legitimação ativa

- **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 como subespécie de interesses coletivos
    - int. ind. homogêneos só quando interesses de consumidores
    - Int. ind. homogêneos só quando comprometer 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)**



## ■ Inicialmente, o objeto da ACP (Lei 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, 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...)
- Planos econômicos (Collor etc.), “empréstimos compulsórios”, escândalos financeiros, impostos inconstitucionais...



# 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 continuam 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



# Inquérito Civil

- ◆ **IC** → procedimento de caráter investigatório e administrativo, prévio, presidido e arquivado pelo Ministério Público, destinado a colher elementos de convicção preparatórios para as atuações a seu cargo (ex. : defesa do meio ambiente, consumidor etc.)



# Objeto

## ◆ objeto principal:

- ★ coleta de elementos de convicção para embasar ACP (**objeto LACP**)
- ★ extensão do objeto → qq. atribuição a seu cargo (fundações, crianças etc.)

## ◆ outros objetos paralelos:

- ★ compromisso de ajustamento, audiências públicas

## ◆ fins penais ?

- ★ LONMP, LOMPU; art. 74, VI, Lei n. 10.741/03 (Estatuto do Idoso)
- ★ A controvérsia no STF: (HC 81.326-DF, rel. Jobim e Gilmar (não pode); Pleno: HC 83.157-MT J. Barbosa, Carlos Britto, Carlos Velloso e Sepúlveda (Marco Aurélio e Ellen x) – MP pode tomar depoimentos; RHC 82.865-GO ECA, 201 VII, *Informativo STF*, 325; **HC 84.367-RJ** – rel. Carlos Brito – IC p/ embasar denúncia (1ª T., nov. 04) ; **RE 464.893-GO** – rel. Joaquim, Inf STF, 507, IC p/ embasar denún. (2ª T., maio 08); **RE 535.478-SC** – rel. Ellen, **poderes implícitos, quando haja razão** (2ª T., out. 08); **HC 91.661-PE** – rel. Ellen, **pode investigar espec. x policiais** (2ª T., março 09); **HC 87.610-SC** – J. Celso, **pode investigar** (2ª T., out. 09); **HC 84.965-MG** – Gilmar, **casos excepcionais** (2ª T., dez. 11, Inform. 661)
- ★ **Pode ser usado** → fins penais (RepGeraIRE 593.727-MG, STF Pleno, j. 14-05-15, m.v., rel. Gilmar Mendes); condução coercitiva (observados os limites do STF nas ADPF ns. 395 e 444)





# Valor:

- ◆ **valor da prova indiciária**
- ◆ **embasar pedidos de cautelares / liminares**
- ◆ **valor subsidiário em juízo (reforço)**
  - ★ **investigação pública, de caráter oficial**
  - ★ **valor relativo (como inq. policial)**
- ◆ **∴ nulidades no inquérito civil são relativas e não contaminam a ação judicial**



# O Advogado e o IC

- ★ há contraditório?
- ★ há espaço para o advogado?
  - a associação civil
  - os lesados
  - o indiciado
  - terceiros interessados
- ★ acesso aos autos (a questão do sigilo)
- ★ estratégia



✿ *Este material:*

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

✿ *Minhas aulas aqui da ESMP:*

*ACP, interesses difusos, inquérito civil,  
compromisso de ajustamento de conduta*

**[youtube.com](http://youtube.com)**

