

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

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

(17º CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PENAL  
módulo: Tutela penal de interesses difusos)

**Hugo Nigro Mazzilli**

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

(24 maio 2021)

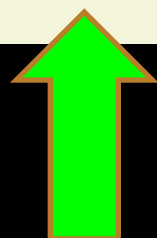
*Este material:*

**[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, nosso 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**
    - ◆ No sistema europeu continental, tb. faltava algo mais completo para a defesa de grupos, classes ou categorias de pessoas – críticas de Mauro Cappelletti, Vincenzo Vigoritti, Vitorio Denti, Andrea Proto Pisani
    - ◆ Entre nós, tb tínhamos só instrumentos limitados (dissídio coletivo; ação popular)
    - ◆ Faltava uma solução mais completa
- ⇒ **A defesa coletiva tem peculiaridades que justificam disciplina própria:**
- ◆ conflituosidade de grupos
  - ◆ legitimação ativa → substituição processual
  - ◆ coisa julgada → além das partes
  - ◆ 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; Est. Cidade, Idoso etc.
  - ◆ PL 5.139/2009 – arquivado
  - ◆ Por sua vez, como o CPC 2015 enfrentou o processo coletivo?



# 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.

## → Falhas:

- a) o papel coativo dos precedentes (meio usado: inconstitucional);
- b) a suspensão dos processos individuais (se ilimitada: inconstitucional);
- c) deixou de corrigir os erros atuais do processo coletivo [competência, exclusão de objetos, limitação à coisa julgada – corrigida apenas pela jurisprudência...]



# Atuais PLs no Congresso

- PL 4.778/20 (Dep. Marcos Pereira)
- PL 4.441/20 (Dep. Paulo Teixeira)
- PL 1.641/21 (subst. – IBDP)



De qq forma: temos o  
processo coletivo em vigor

E qual o objeto desse  
processo coletivo?

⇒ Tutela de interesses de grupos, classes ou  
categorias de pessoas

- ◆ São os “**interesses transindividuais**” ou  
“**interesses metaindividuais**”



# No direito positivo, quais 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 ?**



# Interesses transindividuais

Interesses	Grupo	Objeto	Origem
Difusos	<b>indeterminável</b>	indivisível	situação de fato
Coletivos	determinável	indivisível	<b>relação jurídica</b>
Ind. homog.	determinável	<b>divisível</b>	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



# A questão da divisibilidade

- Interesses indivisíveis → o proveito vai para o fundo destinado a reconstituir o bem lesado (ex.: difusos)
- Interesses divisíveis → o proveito será dividido entre os lesados ou sucessores (interesses individuais homogêneos)
  - ◆ Liquidação e cumpr. sentença em autos próprios
  - ◆ Se sobrar... → fundo



# Cabe ação penal para defesa de interesses transindividuais ?

## ■ Assim como o Estado protege interesses

- ◆ Privados (posse, propriedade) e 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 matéria de Direito Penal (Público)

## ■ O direito de punir do Estado

- ◆ É sempre 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)

## ■ Princípios próprios?

- ◆ A rigor não há regras penais especiais (respons. penal pessoa jurídica, penas alternativas etc. – ã são exclusivas). O que há são princípios próprios da defesa de interesses transindividuais (finalidade, objeto, tutela coletiva etc.)
- ◆ Na ação penal, o objeto é exercício do *jus puniendi* estatal; os interesses transindividuais são defendidos apenas indiretamente (quer como bens jurídicos tutelados, quer como consequências civis do ilícito penal)



# 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 (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
    - a) int. ind. homogêneos sempre c/o espécie de interesses coletivos
    - b) int. ind. homogêneos só qd interesses de consumidores
    - c) Int. ind. homogêneos só qd 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)**



Qual o objeto da ACP ?



- **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, coletividades indígenas
  - ◆ Lei n. 7.853/89 – pessoas com deficiência
  - ◆ Lei n. 7.913/89 – investidores no mercado de valores mobiliários
  - ◆ Lei n. 8.069/90 – ECA
  - ◆ Lei n. 8.078/90 – CDC
    - ★ alterações na LACP; compromisso de ajustamento de conduta
    - ★ restaurou a previsão: “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 têm aceitado 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...)
- Ainda há a prática da **suspensão coativa** dos processos individuais...
- Vejam os exemplos: planos econômicos (Collor etc.), “empréstimos compulsórios”, escândalos financeiros, impostos inconstitucionais...





# **A importância da tutela coletiva**

# Em suma, 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 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, art. 16 LACP).



# Histórico das resistências...

- A primeira, VETO em 1985 à norma de extensão...
- Med. Prov. n. 1.570/97 – limites à coisa julgada (24 anos...)
- 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
- PLs atuais no Congresso Nacional...



Enfim, tem  
havido  
dificuldades  
na LACP

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-  
2021: PLs  
c/ nova  
LACP...

1985 –  
veto à  
norma de  
extensão

1997:  
MP 1.570 –  
limites à  
coisa  
julgada



# De qualquer forma...

⇒ embora os Tribunais ainda não tenham reconhecido todo o potencial da ACP

⇒ a tutela coletiva já é um grande progresso



# A preparação do MP para a ACP:

## o Inquérito Civil

- **Primeiras ideias: José Fernando da Silva Lopes (1980)**
- **Aprimoramento: Camargo Ferraz, Milaré e Nery (1983)**
- **LACP ⇒ CF, LONMP etc.**



# Inquérito Civil

- ◆ **IC** → procedimento de caráter investigatório e administrativo, prévio, presidido e eventualmente 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 do Inquérito Civil

## ◆ objeto principal:

- ★ coleta de elementos de convicção para embasar ACP  
(= objeto LACP)

## ◆ outros objetos paralelos:

- ★ Compromisso de ajustamento de conduta (TAC)
- ★ Preparação de audiências públicas
- ★ Expedição de recomendações
- ★ Extensão do objeto → qq. atribuição a seu cargo (fundações, crianças, idosos, pessoas discriminadas etc.)





# Pode ser usado para fins penais?

## ◆ Controvérsia

- ★ 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)

## ◆ MP pode fazer investigações penais

- ☀ fins penais (RepGeraIRE 593.727-MG, STF Pleno, j. 14-05-15, m.v.);
- ☀ condução coercitiva: observar os limites do STF cf. ADPF ns. 395 e 444)

## ◆ CNMP – procedimento investigatório criminal (PIC) – Res. 181/17.



# Valor do IC:

- ◆ **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 - I

## ★ 1. Há contraditório?

- a conveniência / dever de ouvir o investigado / c/ advogado

## ★ 2. Qual o papel do advogado?

- os colegitimados (a associação civil)
- o indiciado ou investigado
- os lesados individuais
- as testemunhas

## ★ 3. Acesso aos autos, salvo sigilo

- **controvérsias**
- **Súm. Vinc. 14-STF** – É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa.
- Art. 6º, § 11, Res. 23/07-CNMP (redação de 2017).



# O Advogado e o IC - II

## ★ 4. A “investigação defensiva”

- Até certo ponto é natural
  - Colher documentos, informações
  - Peritos, detetives
- Provimento 11/2018-OAB
- Projeto CPP: arts. 13, 44-9
  - Não há controle algum
  - Intimação de vítimas e testemunhas...
  - Contraditório?...

## ★ 5. Questão de 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*

✿ *Livro: “A defesa dos interesses difusos em juízo” –  
Juspodivm, 32ª ed., 2021*

**[youtube.com](https://www.youtube.com)**

