

Escola Superior do Ministério Público de S. Paulo

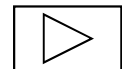
**O papel do Ministério Público
na defesa
dos interesses difusos e coletivos**

Hugo Nigro Mazzilli
www.mazzilli.com.br

(nov. 2016)

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...)



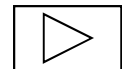
ACP – Conceito

■ ACP

- ◆ Conceito doutrinário – ação não penal do MP
- ◆ Conceito legal: ação do MP, UEM/DF, Defensoria Pública, associações civis etc., para tutela coletiva

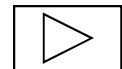
■ Ação coletiva

- ◆ para defesa de interesses transindividuais por meio do processo coletivo (CDC)



Quais as espécies de Interesses transindividuais ?

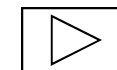
- DIFUSOS
- COLETIVOS
- INDIVIDUAIS HOMOGENÊOS



Interesses transindividuais

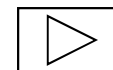
Interesses	Grupo	Divisibilidade	Origem
Difusos	indeterminável	indivisível	situação de fato
Coletivos	determinável	indivisível	relação jurídica
Ind. homog.	determinável	divisível	origem comum

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



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



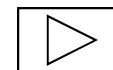
E a ação penal para defesa de interesses transindividuais ?

- **O direito de punir do Estado**
 - ◆ Interesse público, em sentido estrito
 - ◆ Não é difuso / coletivo / individual homogêneo
 - ◆ Portanto, a proteção penal de interesses transindividuais não é interesse transindividual
- **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.)



Legitimação ativa

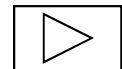
- **Ministério Público**
- **Defensoria Pública (Lei n. 11.448/07)**
- **União / Estados / Municípios / DF**
- **Autarquias, empresas públicas, socied. econ. mista**
- **Fundações**
- **Órgãos públicos sem personalidade jurídica (CDC)**
- **Associações civis**
 - ◆ **Representatividade adequada:**
 - ★ **Pré-constituição de pelo menos 1 ano**
 - ★ **Pertinência temática**



Legitimação ativa do MP (1)

- **Difusos e coletivos** - ✓ (CF art. 129, III)

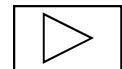
- **Individuais homogêneos ?**
 - ◆ **Correntes**
 - int. ind. homogêneos como subespécie de interesses coletivos
 - int. ind. homogêneos só quando interesses de consumidores
 - Int. ind. homogêneos só quando comprometer interesses sociais (*)



Legitimação ativa do MP (2)

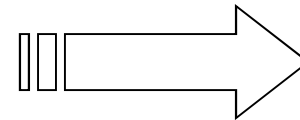
- Cf. a destinação constitucional do MP (127, caput):
 - ★ **Interesses individuais indisponíveis**
 - Indisponibilidade

 - ★ **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)

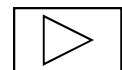


■ Inicialmente, o objeto da ACP (Lei 7.347/85)

- ◆ 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)*

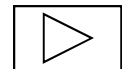
V – ordem econômica (Lei 12.529/11)*

VI – ordem urbanística (Lei 10.257/01)*

VII – honra e digni// gr. raciais, étnicos, religiosos (Lei 12.966/14)

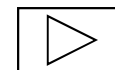
VIII – patrimônio público e social (Lei 13.004/14).

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).*



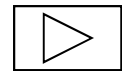
O parágrafo único...

- “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...



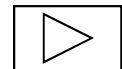
Causa espécie...

- 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...



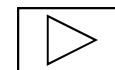
A tutela coletiva → direito fundamental

- 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



Hoje:

Sistema de defesa coletiva

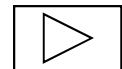
- CF + LACP + CDC etc.

→ Tutela de interesses transindividuais

- ◆ Difusos

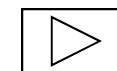
- ◆ Coletivos

- ◆ Individuais homogêneos



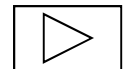
Mas continuam as resistências...

- 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...
- Meds. Prov. – 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



Pontos ainda controversos:

- A questão da ACP x ADIn
- A discricionariedade da Administração

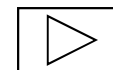


Compreensão da coisa julgada

- não é efeito / eficácia da sentença
- é apenas a imutabilidade desses efeitos
- normalmente → entre as partes do processo

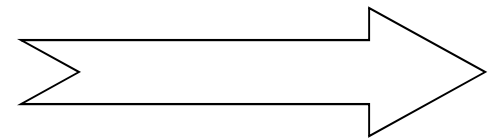
Entretanto, e nas ACP ou Coletivas ?

→ de nada adiantariam as ações coletivas se a imutabilidade ficasse limitada às partes formais



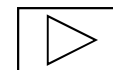
Em suma, a coisa julgada, no processo coletivo:

- Conforme a natureza do interesse em jogo
- Conforme o resultado do processo



Difusos e coletivos

- **procedência**
 - eficácia *erga omnes* nos casos difusos
 - eficácia *ultra partes* no caso dos coletivos
Limitadamente ao grupo / classe / categoria
- **improcedência por falta de provas**
 - sem eficácia *erga omnes* ou *ultra partes*
- **improcedência por qq. outro motivo**
 - com eficácia *erga omnes* ou *ultra partes*
 - nunca alcança interesses individuais divisíveis



Individuais homogêneos

■ procedência

→ com eficácia *erga omnes*

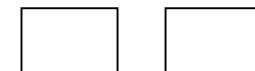
→ só para beneficiar vítimas / sucessores

◆ improcedência

→ por falta de provas nunca tem eficácia *erga omnes*

→ por qualquer outro motivo, tem eficácia *erga omnes* para os co-legitimados

→ Mas nunca tem eficácia quanto aos indivíduos em suas ações individuais, salvo se estes intervieram na ACP ou coletiva



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:

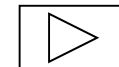
- ★ coleta de elementos de convicção para embasar ACP (objeto LACP)
- ★ extensão do objeto → qq. atribuição a seu cargo (fundações, crianças etc.)

◆ outros objetos paralelos:

- ★ compromisso de ajustamento, audiências públicas

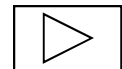
◆ fins penais ?

- ★ 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)
- ★ **excepcionalmente** → fins penais (RepGeraIRE 593.727-MG, STF Pleno, j. 14-05-15, m.v., rel. Gilmar Mendes)



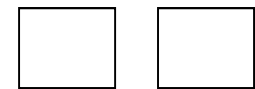
Valor:

- ◆ **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**



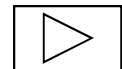
O Advogado e o IC

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



Compromisso de ajustamento

- **Transigir é poder dispor**
- **Os legitimados ativos da ACP não podem dispor do conteúdo material da lide**
- **Entretanto** → aspectos de conveniência prática...
- **Assim, órgãos públicos legitimados tomam do causador do dano o compromisso de adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de cominações → título executivo extrajudicial**



Compromisso de ajustamento

- O controle do cumprimento do TAC
 - ◆ A liquidez e a certeza do título executivo
- O “devido processo administrativo” (IC e TAC) ?



✱ *Este material:*

www.mazzilli.com.br

✱ *Minhas aulas aqui da ESMP:*

ACP, interesses difusos, inquérito civil

youtube.com

