

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
- 16º CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PENAL)

Hugo Nigro Mazzilli

www.mazzilli.com.br

(21 outubro 2019)

Este material:

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 de grupos
- ◆ 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
- ◆ E o CPC 2015 ?



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) erros atuais do processo coletivo não foram corrigidos
[competência, coisa julgada, exclusão de objetos...]



No direito positivo, 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

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



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
 - ◆ Se sobrar... → fundo



E a **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 direito 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 (“A defesa dos int. difusos”, p. 315 e s.). Não há regras penais especiais. O que há são princípios próprios da defesa de interesses transindividuais (objeto, tutela coletiva etc.)
- ◆ Na ação penal, os interesses transindividuais são defendidos apenas indiretamente (seja como bem jurídico tutelado, seja como consequências civis do ilícito penal)



Legitimação ativa à ACP

- **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 sempre como espécie 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...)
- Ainda há a **suspensão coativa** dos processos individuais...
- Vejam os exemplos: 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
- ◆ De qq forma: a tutela coletiva é um grande progresso



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.); 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

✿ *Minhas aulas aqui da ESMP:*

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

✿ *Livro: “A defesa dos interesses difusos em juízo” –
Saraiva, 31ª ed., 2018”*

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

