

© 2019 Saraiva Jur

HUGO NIGRO MAZZILLI

A
DEFESA
DOS
INTERESSES
DIFUSOS
EM
JUÍZO

meio ambiente
consumidor
patrimônio cultural
patrimônio público
e outros interesses

31ª edição
2019

saraiva *jur*

ÍNDICE SISTEMÁTICO

<i>Trabalhos publicados</i>	5
<i>Breve currículo do autor</i>	13
<i>Nota à 31ª edição</i>	17
<i>Siglas e abreviaturas</i>	21

TÍTULO I

INTERESSE E LEGITIMAÇÃO

CAPÍTULO 1

As várias categorias de interesses

1. Interesse público e interesse privado	49
2. Interesse público primário e secundário	51
3. Interesses transindividuais e sua tutela coletiva	52
4. Interesses difusos	55
5. Interesses coletivos	57
6. Interesses individuais homogêneos	59
7. Conclusões	60

CAPÍTULO 2

Legitimação ordinária e extraordinária

1. Legitimação ordinária.....	67
2. Legitimação extraordinária.....	67
3. Conclusão	72

TÍTULO II

A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O MINISTÉRIO PÚBLICO

CAPÍTULO 3

Ação civil pública

1. O que é ação civil pública ou ação coletiva.....	77
2. Ações de iniciativa do Ministério Público.....	79
3. Ações fundadas na Constituição da República.....	79
4. Ações fundadas no Código Civil.....	80
5. Ações fundadas no Código de Processo Civil.....	81
6. Ações fundadas no Código de Processo Penal.....	81
7. Ações fundadas no Estatuto da Criança e do Adolescente.....	82
8. Ações fundadas na legislação trabalhista.....	83
9. Ações fundadas na Lei de Registros Públicos.....	83
10. Ações fundadas na Lei de Loteamentos.....	84
11. Ações fundadas em leis diversas.....	84

CAPÍTULO 4

A atuação do Ministério Público no processo civil

1. Atuação no processo civil em geral.....	89
2. A causa e a finalidade da atuação.....	95

3.	A obrigatoriedade da ação civil pública.....	97
	a) O dever de agir	97
	b) O caráter vinculado da atuação	100
	c) O princípio da obrigatoriedade na Lei n. 7.347/85.....	100
	d) O princípio da discricionariedade controlada.....	101
4.	A não-propositura da ação civil pública	103
5.	A obrigação de assumir a ação	104
6.	Intervenção pela natureza da lide	104
7.	Intervenção pela qualidade da parte.....	105
8.	Vinculação ou desvinculação ao interesse	108
9.	Limites da atuação vinculada	109
10.	Natureza jurídica da intervenção pela qualidade da parte.....	110
11.	Pluralidade de membros do Ministério Público.....	111
12.	Hipóteses de intervenção protetiva	113
13.	Limites ao poder de impulso	115
14.	A defesa de interesses individuais	118
15.	A defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.....	118
16.	Impetração de mandado de segurança	123
17.	A jurisdição voluntária	124
18.	O Ministério Público como réu	126
19.	A falta de intervenção do Ministério Público	128
20.	O Ministério Público e a litigância de má-fé.....	131

TÍTULO III

A DEFESA DOS INTERESSES

DIFUSOS E COLETIVOS

NAS LEIS NS. 7.347/85 E 8.078/90

CAPÍTULO 5

Origens e alterações da Lei n. 7.347/85

1.	Os primeiros trabalhos.....	137
----	-----------------------------	-----

2.	Cotejo entre os projetos	138
3.	Alterações trazidas pela legislação subsequente	141
4.	Restrições ao sistema de defesa coletiva	143
5.	Litisconsórcio e compromisso de ajustamento	143
6.	O Código de Processo Civil de 2015	144
	a) Generalidades	144
	b) O papel dos precedentes.....	156
	c) A vedação do acesso coletivo à jurisdição.....	165
	d) A suspensão das ações individuais	167
	e) A disciplina da coisa julgada coletiva.....	174
	f) Conclusão.....	175

CAPÍTULO 6

Objeto da Lei n. 7.347/85

1.	Campo de incidência	177
2.	O veto imposto à Lei n. 7.347/85	180
3.	A defesa de qualquer interesse transindividual.....	182
4.	Causa de pedir e natureza do pedido	182
5.	A defesa do patrimônio público e da probidade administrativa ...	186
6.	O controle do ato administrativo	186
7.	Os princípios da eficiência e da razoabilidade	191
8.	Ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade.....	192
9.	A defesa do contribuinte e de outros interesses análogos	197
10.	Os danos morais e patrimoniais.....	197
11.	Direito de resposta coletivo	200
12.	Distinção entre ação civil pública, ação popular e mandado de segurança coletivo.....	201

CAPÍTULO 7

Proteção ao meio ambiente

1.	A proteção legal ao meio ambiente	205
2.	Conceito de meio ambiente	210
3.	A proteção às coisas, aos animais e aos vegetais	211
4.	Consciência social da preservação ambiental	213
5.	Legitimação para a ação ambiental	214

CAPÍTULO 8

Proteção ao consumidor

1.	Conceito doutrinário de consumidor	219
2.	Conceito legal de consumidor	221
3.	Direitos do consumidor	224
4.	Cláusulas abusivas	226
5.	Consumidores diversos	230
6.	O papel do Ministério Público	230
7.	O consumidor individual	233
8.	O Ministério Público e o atendimento ao público	235
9.	A defesa do consumidor no campo da publicidade	236
10.	O ônus da prova	238
11.	Crítica sobre a defesa do consumidor	238
12.	Conclusões	239

CAPÍTULO 9

Proteção ao patrimônio cultural

1.	Generalidades	241
2.	O patrimônio cultural	242
3.	O patrimônio artístico e estético	242
4.	O tombamento	243

CAPÍTULO 10

Proteção ao patrimônio público e social

1.	O patrimônio público e a improbidade administrativa	245
	a) Quem defende o patrimônio público	245
	b) A moralidade administrativa	247
	c) O papel do Tribunal de Contas	249
	d) O objeto da investigação e o polo passivo	249
2.	Os atos de improbidade administrativa	251
	a) Os atos que importem enriquecimento ilícito	252

b) Os atos que importem lesão ao erário	253
c) Os atos que atentem contra os princípios da Administração.....	253
3. A responsabilidade	254
4. A questão do prejuízo	256
5. As sanções	260
6. A competência nas ações de improbidade administrativa	265
7. A prescrição.....	267
8. O processo	270
9. O Ministério Público na defesa do patrimônio público	274
10. O patrimônio social.....	284

CAPÍTULO 11

Tombamento

1. O tombamento como forma de proteção administrativa	287
2. Outras formas especiais de proteção	289
3. Natureza jurídica do tombamento	293
4. Conclusões.....	294

CAPÍTULO 12

Tutela provisória e definitiva e as ações individuais

1. Tutelas provisórias e definitivas	297
a) Provimentos jurisdicionais possíveis	297
b) Provimento mandamental	299
c) Provimento injuntivo	301
2. Rito processual.....	301
3. Tutelas de urgência	302
4. Antecipação da tutela	305
5. Ações individuais e sua suspensão	306

CAPÍTULO 13

Ação penal para defesa de interesses transindividuais

1. Generalidades	315
a) O direito de punir.....	315

b) Tutela penal de interesses transindividuais	316
c) Prejudicialidade entre ação civil e ação penal	316
d) Prejudicialidade entre ação penal e ação civil	317
2. Iniciativa da ação penal	320
3. A ação penal privada subsidiária	320
4. Assistência ao Ministério Público	321

CAPÍTULO 14

Ações declaratórias e constitutivas

1. Ações alcançadas pela Lei n. 7.347/85	323
2. A norma residual de proteção a outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos	325

CAPÍTULO 15

Conexidade, continência e litispendência

1. Conexidade e continência	327
2. Litispendência	330
3. Unidade ou extinção de processos	334

CAPÍTULO 16

Competência

1. As regras gerais	337
2. As questões decorrentes das relações do trabalho	340
a) A competência da Justiça do Trabalho	340
b) O meio ambiente do trabalho	342
c) Os interesses transindividuais indiretamente ligados às relações do trabalho	347
3. A competência absoluta	349
4. A competência em matéria de interesses transindividuais	349
a) Interesses difusos e coletivos	349
b) Interesses individuais homogêneos	349
c) Os limites da competência territorial do juiz prolator	350
d) Conclusão	355
5. A competência em matéria de defesa do consumidor	356
a) A competência relativa	356
b) O domicílio dos substituídos	358

6.	A competência em matéria de infância e juventude	359
7.	Os danos nacionais e regionais	359
8.	O critério da prevenção	362
9.	O interesse da União e de vários Estados	363
10.	A disputa sobre direitos indígenas	369
11.	A questão do foro por prerrogativa de função	370
12.	A inexistência de juízo universal nas ações coletivas	377
13.	A competência para a liquidação e a execução	378
14.	Considerações finais	378

CAPÍTULO 17

Legitimação ativa

1.	Legitimados ativos	381
2.	Representatividade adequada	387
3.	Legitimação de associações, partidos políticos, sindicatos e fundações privadas	395
	a) Legitimação das associações civis	395
	b) Legitimação dos partidos políticos	403
	c) Legitimação dos sindicatos	403
	d) Legitimação das fundações privadas	409
4.	A legitimação ativa do Ministério Público	410
5.	Legitimação concorrente	417
6.	Ampliação da legitimidade ativa	419
7.	Os cidadãos e os titulares de interesses individuais	420

CAPÍTULO 18

Litisconsórcio e assistência

1.	Generalidades	425
2.	Litisconsórcio	425
3.	Litisconsórcio ulterior e aditamento à inicial	429
4.	Ministério Público autor e fiscal	430
5.	Litisconsórcio entre Ministérios Públicos	431
6.	As várias formas de assistência	438
	a) Os colegitimados	438
	b) Os indivíduos lesados	438
	c) Os terceiros	442

CAPÍTULO 19

Legitimação passiva

1.	Os legitimados passivos	445
	a) A regra geral.....	445
	b) A decisão de questão prejudicial incidental	445
	c) O Ministério Público como réu.....	446
	d) As autoridades no polo passivo.....	446
	e) A desconsideração da personalidade jurídica.....	447
	f) Entes sem personalidade jurídica.....	449
	g) A intervenção de terceiros	450
	h) A citação dos beneficiários do ato impugnado.....	450
2.	A substituição processual no polo passivo.....	453
3.	O Estado como legitimado passivo	457
4.	A responsabilidade solidária e a responsabilidade regressiva	460

CAPÍTULO 20

Interesse processual

1.	Interesse processual quanto ao Ministério Público.....	463
2.	Os demais legitimados	465
3.	A subsistência do interesse processual.....	467

CAPÍTULO 21

Unidade do Ministério Público

1.	Princípios institucionais	469
2.	As promotorias de Justiça.....	471
3.	Pluralidade ou unidade de agentes no feito	472
4.	Conflitos de atribuições	473
5.	Litisconsórcio de Ministérios Públicos	478

CAPÍTULO 22

Desistência da ação

1.	Generalidades sobre a desistência da ação civil pública	479
2.	Recusa ministerial em assumir a ação	482
3.	Homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público	483
4.	Desistência pelos demais legitimados ativos.....	484

CAPÍTULO 23

Desistência pelo Ministério Público

1.	Igual tratamento processual para as formas de desistência	485
2.	Homologação pelo colegiado competente do Ministério Público	488

CAPÍTULO 24

Desistência e renúncia do recurso

1.	Atos de desistência ou renúncia do recurso	491
2.	Caráter excepcional dos atos	492
3.	Efeitos.....	492
4.	Desistência pelo Ministério Público	493
5.	Oitiva do Conselho Superior do Ministério Público	494

CAPÍTULO 25

Transação e compromisso de ajustamento

1.	Generalidades	497
	a) A possibilidade de transigir.....	497
	b) A criação do compromisso de ajustamento de conduta.....	501
	c) O veto	501
	d) As razões do veto.....	503
	e) Conclusão.....	505
2.	As partes no compromisso de ajustamento.....	506
3.	Natureza jurídica	511
4.	Características	514
5.	Compromissos preliminares	517
6.	Transações judiciais	518
7.	A discordância dos interessados.....	519
8.	Efeitos dos compromissos de ajustamento e das transações judiciais	522
9.	Homologação pelo órgão colegiado competente	526
10.	O cumprimento e a rescisão do compromisso de ajustamento...	527

CAPÍTULO 26

Notificações, requisições e dever de informação

1. As notificações.....	531
2. As requisições.....	533
3. As matérias sigilosas	536
4. A requisição de informações eleitorais e bancárias	539
5. Requisições à autoridade policial.....	542
6. Desatendimento à requisição.....	542
7. O particular e o acesso à informação	542
8. A chamada <i>Lei da Mordação</i>	544

CAPÍTULO 27

Inquérito civil

1. Generalidades	549
2. Instauração, competência e objeto	555
3. Instrução e sigilo	559
4. Conclusão do inquérito civil.....	565
5. O arquivamento implícito	567
6. Controle do arquivamento.....	569
7. O arquivamento de outros inquéritos civis que não os da Lei n. 7.347/85.....	572
8. Recursos no inquérito civil.....	572
9. Compromisso de ajustamento	575
10. Audiências públicas e recomendações	575

CAPÍTULO 28

Tramitação do inquérito civil no colegiado competente

1. As providências prévias	577
2. O arrazoamento pelas associações	578
3. O arrazoamento pelos demais legitimados e por terceiros.....	579

4. A matéria regimental	579
5. A deliberação do colegiado	580

CAPÍTULO 29

Efeitos do arquivamento do inquérito civil

1. Generalidades	583
2. Compromisso de ajustamento	586
3. O arquivamento e a decadência	587

CAPÍTULO 30

Impedimento e suspeição

1. Distinções	589
a) Generalidades	589
b) Impedimento em sentido lato	589
c) Impedimentos e motivos de suspeição para fins processuais	591
2. Impedimento e suspeição nas ações civis públicas	592
a) Interesses transindividuais	592
b) Arquivamento do inquérito civil	594
c) Conversão em diligência	596
d) Aconselhamento às partes	597
e) Tomada de compromisso de ajustamento	599
3. Arguição do impedimento ou da suspeição	599
4. Incompatibilidade de acumular funções conflitantes	600

CAPÍTULO 31

Crime contra a Administração Pública

1. Os crimes do art. 10 da Lei n. 7.347/85 e do art. 8º, VI, da Lei n. 7.853/89	601
2. Crítica aos institutos	605

CAPÍTULO 32

Liminares e recursos

1.	Distinções prévias	607
2.	O mandado liminar	612
3.	A proibição de concessão de liminar	614
4.	Impugnações à decisão sobre a liminar	617
	a) Impugnação à concessão da liminar	617
	b) Impugnação à denegação da liminar	625
5.	A reconsideração da liminar	625
6.	Os recursos em geral	626

CAPÍTULO 33

Multas

1.	As multas cominatórias	631
2.	Multa liminar	633
3.	Multa imposta em tutela antecipada	633
4.	Multa imposta na sentença	634
5.	Multas administrativas e multas impostas em compromisso de ajustamento	636

CAPÍTULO 34

Fundo para reconstituir o bem lesado

1.	A reparação de interesses difusos lesados	639
2.	O fundo do art. 13 da Lei n. 7.347/85	640
3.	Os fundos semelhantes	642
4.	Fundo federal e fundos estaduais	642
5.	A participação de membros do Ministério Público	643
6.	As receitas do fundo	643
7.	As finalidades do fundo	644

CAPÍTULO 35

A reparação das lesões individuais

1. Generalidades647
2. Perda do prazo para habilitação dos lesados651

CAPÍTULO 36

Liquidação, cumprimento da sentença e execução

1. A liquidação da sentença.....655
2. O cumprimento da sentença no processo coletivo.....658
 - a) Generalidades658
 - b) O cumprimento da sentença e a impugnação.....659
 - c) A execução provisória664
3. A execução de título extrajudicial e os embargos664
4. Observações comuns à liquidação e ao cumprimento da sentença665
5. A presença de mais de um tipo de interesse transindividual.....668
6. A escolha do foro pelo lesado individual.....669
7. O foro para a liquidação e o cumprimento da sentença.....670
8. Os autos em que se deve fazer a liquidação ou o cumprimento da sentença.....671
9. A questão da competência territorial do juiz673
10. A preferência das indenizações individuais.....675
11. O papel do Ministério Público676

CAPÍTULO 37

Coisa julgada

1. A coisa julgada como fenômeno processual679
2. Os supostos limites territoriais da coisa julgada680
3. A coisa julgada em matéria de interesses transindividuais.....684
4. Alcance das expressões *erga omnes* e *ultra partes*.....687
5. A coisa julgada coletiva e as ações individuais688

6.	Alguns exemplos de coisa julgada coletiva	691
7.	A coisa julgada coletiva segundo o resultado do processo	693
8.	Quadros sinóticos	693
9.	Apreciação conclusiva sobre a coisa julgada coletiva	695
10.	A reabertura da ação e a rescisão da coisa julgada	697
11.	A necessidade de mitigar a coisa julgada	701

CAPÍTULO 38

As custas e os demais encargos da sucumbência

1.	As custas e os encargos processuais	707
2.	Consequências processuais da sucumbência	708
3.	O Ministério Público, os honorários e a improcedência	715

CAPÍTULO 39

A prova e a avaliação dos danos

1.	Generalidades	719
2.	O ônus da prova	721
3.	As dificuldades na avaliação	726
4.	O papel da perícia	729

CAPÍTULO 40

Responsabilidade e culpa

1.	Responsabilidade com ou sem culpa	731
2.	Exclusão da responsabilidade	736
3.	O nexo causal	738
4.	A prescrição e a decadência	740
	a) Generalidades	740
	b) O meio ambiente	742
	c) O patrimônio público	743
	d) Os consumidores	745
	e) Os outros interesses transindividuais	746
	f) A interrupção e a suspensão da prescrição	747

CAPÍTULO 41

Responsabilidade estatal

1. O Estado como causador do dano a interesses transindividuais.....749
2. O Estado no polo passivo da ação750

CAPÍTULO 42

Responsabilidade dos agentes públicos

1. A responsabilidade dos agentes públicos e dos agentes políticos...753
2. A responsabilidade do membro do Ministério Público756
3. A questão da responsabilidade por culpa do membro do Ministério Público758
4. A atividade opinativa do membro do Ministério Público762
5. A ação de responsabilidade civil763
6. A denúncia da lide765
7. A responsabilização de membro do Ministério Público por medida provisória765
8. Conclusões.....769

TÍTULO IV

A DEFESA

DE OUTROS INTERESSES

DIFUSOS E COLETIVOS

CAPÍTULO 43

Defesa das pessoas com deficiência

1. O princípio da igualdade773
2. A defesa da pessoa com deficiência.....780
3. A questão terminológica784

4.	Princípios, diretrizes, objetivos e equiparação de oportunidades	785
5.	A acessibilidade em geral	785
6.	O mercado de trabalho	786
7.	A pessoa com deficiência e o Código Civil	791

CAPÍTULO 44

Defesa dos investidores no mercado de valores mobiliários

1.	O Ministério Público na defesa dos investidores	793
2.	Limites para a atuação ministerial	795
3.	A prescrição e a decadência	796

CAPÍTULO 45

Defesa da criança, do adolescente e do jovem

1.	A defesa de interesses difusos e coletivos na área de proteção à infância e à juventude	797
2.	A competência para a ação civil pública	800
3.	Hipóteses de ações civis públicas	802

CAPÍTULO 46

Defesa da ordem econômica e financeira

1.	Generalidades	807
2.	Hipóteses de ações civis públicas	810

CAPÍTULO 47

Defesa da ordem urbanística

1.	Generalidades	813
2.	A defesa dos interesses transindividuais ligados ao urbanismo	814

CAPÍTULO 48

Defesa das pessoas idosas

1.	Generalidades	817
2.	A política nacional do idoso.....	819
3.	O Estatuto do Idoso	822
4.	O Ministério Público e as pessoas idosas	824

CAPÍTULO 49

Defesa de grupos étnicos, religiosos e das minorias

1.	A democracia e seus problemas	829
2.	O respeito a grupos étnicos, religiosos e minorias	832
3.	A chamada <i>discriminação positiva</i>	834
4.	A defesa dos interesses transindividuais ligados às minorias	839

CAPÍTULO 50

Defesa das mulheres

1.	Generalidades	841
2.	O princípio da igualdade	842
3.	A defesa de interesses transindividuais	844

CAPÍTULO 51

Defesa dos contribuintes

1.	Generalidades	847
2.	A defesa coletiva do contribuinte	847

CAPÍTULO 52

Defesa de qualquer interesse transindividual

1.	Generalidades	855
2.	A vedação de tutela coletiva	857

3. A defesa de interesses difusos ou coletivos.....	861
4. A defesa de interesses individuais homogêneos	862

TÍTULO V
CONCLUSÕES
CAPÍTULO 53

Síntese dos principais pontos do trabalho.....	867
--	-----

ANEXOS

LEGISLAÇÃO

1. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985	873
2. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (CDC, arts. 81-104)....	879

RESOLUÇÃO

Resolução n. 23 do CNMP, de 17 de setembro de 2007	885
--	-----

MODELOS

1. Portaria inicial de inquérito civil	895
2. Compromisso de ajustamento	897
3. Promoção de arquivamento de inquérito civil	899
4. Petição inicial de ação civil pública (meio ambiente)	901
5. Petição inicial de ação civil pública (consumidor)	903
6. Quesitos para perícias ambientais mais comuns	905

<i>Bibliografía específica</i>	907
<i>Índice alfabético-remissivo</i>	921