

HUGO NIGRO
MAZZILLI

A defesa dos INTERESSES DIFUSOS em juízo

• meio ambiente • consumidor

• patrimônio cultural • patrimônio público

e outros interesses

32^a
EDIÇÃO
Revista, ampliada e atualizada

2021



www.editorajuspodivm.com.br

Rua Território Rio Branco, 87 – Pituba – CEP: 41830-530 – Salvador – Bahia

Tel: (71) 3045.9051

• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/sac>

Copyright: Edições JusPODIVM

Conselho Editorial: Eduardo Viana Portela Neves, Dirley da Cunha Jr., Leonardo de Medeiros Garcia, Fredie Didier Jr., José Henrique Mouta, José Marcelo Vigliar, Marcos Ehrhardt Júnior, Nestor Távora, Robério Nunes Filho, Roberval Rocha Ferreira Filho, Rodolfo Pamplona Filho, Rodrigo Reis Mazzei e Rogério Sanches Cunha.

Capa: Maitê Coelho (maitescoelho@yahoo.com.br)

• A Editora JusPODIVM passou a publicar esta obra a partir da 32.ª edição.

M477d Mazzilli, Hugo Nigro.

A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo / Hugo Nigro Mazzilli – 32. ed. rev. atual. e ampl. – Salvador: Editora JusPodivm, 2021.
1008 p.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-5680-251-0.

1. O Estado e os indivíduos. 2. Interesses Difusos. I. Mazzilli, Hugo Nigro. III. Título.

CDD 341. 272

Todos os direitos desta edição reservados a Edições JusPodivm.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e das Edições JusPodivm. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

ÍNDICE SISTEMÁTICO

<i>Trabalhos publicados</i>	5
<i>Breve currículo do autor</i>	13
<i>Nota à 32ª 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.....	78
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.....	100
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	107
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	114
14.	A defesa de interesses individuais	117
15.	A defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.....	118
16.	Impetração de mandado de segurança	122
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.....	130

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	144
6.	O Código de Processo Civil de 2015	145
	a) Generalidades	145
	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	196
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	209
3.	A proteção às coisas, aos animais e aos vegetais	211
4.	Consciência social da preservação ambiental	212
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	248
	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	275
10. O patrimônio social	284
11. A transação	286

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	302
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	322

CAPÍTULO 14

Ações declaratórias e constitutivas

1. Ações alcançadas pela Lei n. 7.347/85	325
2. A norma residual de proteção a outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos	327

CAPÍTULO 15

Conexidade, continência e litispendência

1. Conexidade e continência	329
2. Litispendência	332
3. Unidade ou extinção de processos	336

CAPÍTULO 16

Competência

1. As regras gerais	339
2. As questões decorrentes das relações do trabalho	342
a) A competência da Justiça do Trabalho	342
b) O meio ambiente do trabalho	344
c) Os interesses transindividuais indiretamente ligados às relações do trabalho	349
3. A competência absoluta	350
4. A competência em matéria de interesses transindividuais	351
a) Interesses difusos e coletivos	351
b) Interesses individuais homogêneos	351
c) Os limites da competência territorial do juiz prolator	352
d) Conclusão	357
5. A competência em matéria de defesa do consumidor	358
a) A competência relativa	358
b) O domicílio dos substituídos	360

6.	A competência em matéria de infância e juventude	361
7.	Os danos nacionais e regionais	361
8.	O critério da prevenção	364
9.	O interesse da União e de vários Estados	365
10.	A disputa sobre direitos indígenas	371
11.	A questão do foro por prerrogativa de função	372
12.	A inexistência de juízo universal nas ações coletivas	380
13.	A competência para a liquidação e a execução	380
14.	Considerações finais	381

CAPÍTULO 17

Legitimação ativa

1.	Legitimados ativos	383
2.	Representatividade adequada	390
3.	Legitimação de associações, partidos políticos, sindicatos e fundações privadas	397
	a) Legitimação das associações civis	398
	b) Legitimação dos partidos políticos	406
	c) Legitimação dos sindicatos	407
	d) Legitimação das fundações privadas	412
4.	A legitimação ativa do Ministério Público	413
5.	Legitimação concorrente	420
6.	Ampliação da legitimidade ativa	422
7.	Os cidadãos e os titulares de interesses individuais	423

CAPÍTULO 18

Litisconsórcio e assistência

1.	Generalidades	429
2.	Litisconsórcio	429
3.	Litisconsórcio ulterior e aditamento à inicial	433
4.	Ministério Público autor e fiscal	434
5.	Litisconsórcio entre Ministérios Públicos	435
6.	As várias formas de assistência	442
	a) Os colegitimados	442
	b) Os indivíduos lesados	442
	c) Os terceiros	446

CAPÍTULO 19

Legitimação passiva

1. Os legitimados passivos449
 - a) A regra geral.....449
 - b) A decisão de questão prejudicial incidental449
 - c) O Ministério Público como réu.....450
 - d) As autoridades no polo passivo.....450
 - e) A desconsideração da personalidade jurídica.....451
 - f) Entes sem personalidade jurídica.....453
 - g) A intervenção de terceiros.....454
 - h) A citação dos beneficiários do ato impugnado.....454
2. A substituição processual no polo passivo.....456
3. O Estado como legitimado passivo462
4. A responsabilidade solidária e a responsabilidade regressiva.....465

CAPÍTULO 20

Interesse processual

1. Interesse processual quanto ao Ministério Público.....467
2. Os demais legitimados469
3. A subsistência do interesse processual.....471

CAPÍTULO 21

Unidade do Ministério Público

1. Princípios institucionais473
2. As promotorias de Justiça.....475
3. Pluralidade ou unidade de agentes no feito476
4. Conflitos de atribuições477
5. Litisconsórcio de Ministérios Públicos482

CAPÍTULO 22

Desistência da ação

1. Generalidades sobre a desistência da ação civil pública483
2. Recusa ministerial em assumir a ação486
3. Homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público ...487
4. Desistência pelos demais legitimados ativos.....488

CAPÍTULO 23

Desistência pelo Ministério Público

1. Igual tratamento processual para as formas de desistência489
2. Homologação pelo colegiado competente do
Ministério Público492

CAPÍTULO 24

Desistência e renúncia do recurso

1. Atos de desistência ou renúncia do recurso495
2. Caráter excepcional dos atos496
3. Efeitos.....497
4. Desistência pelo Ministério Público497
5. Oitiva do Conselho Superior do Ministério Público498

CAPÍTULO 25

Formas de autocomposição

1. Generalidades501
 - a) A possibilidade de transigir..... 501
 - b) O compromisso de ajustamento de conduta 503
 - c) O acordo de leniência..... 503
 - d) A mediação 505
 - e) O acordo de colaboração premiada..... 506
 - f) O acordo de não persecução cível 507
 - g) Limites dos acordos 509
 - h) Audiência preliminar 509
2. Análise do compromisso de ajustamento de conduta 510
 - a) Criação 510
 - b) As partes 516
 - c) Natureza jurídica..... 521
 - d) Características..... 525
 - e) Compromisso preliminar 527
 - f) A discordância dos interessados..... 529
 - g) Efeitos 531
 - h) Papel do órgão colegiado..... 536
 - i) O cumprimento e a rescisão..... 537
3. A autocomposição em juízo 540

CAPÍTULO 26

Notificações, requisições e dever de informação

1.	As notificações.....	543
2.	As requisições.....	545
3.	As matérias sigilosas.....	548
4.	A requisição de informações eleitorais e bancárias.....	552
5.	Requisições à autoridade policial.....	554
6.	Desatendimento à requisição.....	555
7.	O particular e o acesso à informação.....	555
8.	A chamada <i>Lei da Mordaza</i>	556

CAPÍTULO 27

Inquérito civil

1.	Generalidades.....	561
2.	Instauração, competência e objeto.....	567
3.	Instrução e sigilo.....	571
4.	Conclusão do inquérito civil.....	577
5.	O arquivamento implícito.....	579
6.	Controle do arquivamento.....	581
7.	O arquivamento de outros inquéritos civis que não os da Lei n. 7.347/85.....	584
8.	Recursos no inquérito civil.....	584
9.	Compromisso de ajustamento.....	587
10.	Audiências públicas e recomendações.....	587

CAPÍTULO 28

Tramitação do inquérito civil no colegiado competente

1.	As providências prévias.....	589
2.	O arzoamento pelas associações.....	590
3.	O arzoamento pelos demais legitimados, pelos lesados e por terceiros.....	591

-
- 4. A matéria regimental591
 - 5. A deliberação do colegiado592

CAPÍTULO 29

Efeitos do arquivamento do inquérito civil

- 1. Generalidades595
- 2. Compromisso de ajustamento598
- 3. O arquivamento e a decadência599

CAPÍTULO 30

Impedimento e suspeição

- 1. Distinções601
 - a) Generalidades601
 - b) Impedimento em sentido lato601
 - c) Impedimentos e motivos de suspeição para fins processuais603
- 2. Impedimento e suspeição nas ações civis públicas604
 - a) Interesses transindividuais604
 - b) Arquivamento do inquérito civil605
 - c) Conversão em diligência608
 - d) Aconselhamento às partes609
 - e) Tomada de compromisso de ajustamento610
- 3. Arguição do impedimento ou da suspeição611
- 4. Incompatibilidade de acumular funções conflitantes612

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. 7.853/89613
- 2. Crítica aos institutos617

CAPÍTULO 32

Liminares e recursos

1.	Distinções prévias	619
2.	O mandado liminar	624
3.	A proibição de concessão de liminar	625
4.	Impugnações à decisão sobre a liminar	629
	a) Impugnação à concessão da liminar	629
	b) Impugnação à denegação da liminar	636
5.	A reconsideração da liminar	637
6.	Os recursos em geral	638

CAPÍTULO 33

Multas

1.	As multas cominatórias	643
2.	Multa liminar	645
3.	Multa imposta em tutela antecipada	645
4.	Multa imposta na sentença	645
5.	Multas administrativas e multas impostas em compromisso de ajustamento	648

CAPÍTULO 34

Fundo para reconstituir o bem lesado

1.	A reparação de interesses difusos lesados	651
2.	O fundo do art. 13 da Lei n. 7.347/85	652
3.	Os fundos semelhantes	654
4.	Fundo federal e fundos estaduais	654
5.	A participação de membros do Ministério Público	655
6.	As receitas do fundo	655
7.	As finalidades do fundo	656

CAPÍTULO 35

A reparação das lesões individuais

1. Generalidades659
2. Perda do prazo para habilitação dos lesados663

CAPÍTULO 36

Liquidação, cumprimento da sentença e execução

1. A liquidação da sentença.....669
2. O cumprimento da sentença no processo coletivo.....673
 - a) Generalidades.....673
 - b) O cumprimento da sentença e a impugnação.....674
 - c) A execução provisória.....678
3. A execução de título extrajudicial e os embargos678
4. Observações comuns à liquidação e ao cumprimento da sentença679
5. A presença de mais de um tipo de interesse transindividual682
6. A escolha do foro pelo lesado individual.....683
7. O foro para a liquidação e o cumprimento da sentença.....684
8. Os autos em que se deve fazer a liquidação ou o cumprimento da sentença.....685
9. A questão da competência territorial do juiz687
10. A preferência das indenizações individuais.....689
11. O papel do Ministério Público690

CAPÍTULO 37

Coisa julgada

1. A coisa julgada como fenômeno processual693
2. Os supostos limites territoriais da coisa julgada694
3. A coisa julgada em matéria de interesses transindividuais.....698
4. Alcance das expressões *erga omnes* e *ultra partes*.....701
5. A coisa julgada coletiva e as ações individuais703

6.	Alguns exemplos de coisa julgada coletiva	706
7.	A coisa julgada coletiva segundo o resultado do processo	708
8.	Quadros sinóticos	709
9.	Apreciação conclusiva sobre a coisa julgada coletiva	711
10.	A reabertura da ação e a rescisão da coisa julgada	713
11.	A necessidade de mitigar a coisa julgada	717

CAPÍTULO 38

As custas e os demais encargos da sucumbência

1.	As custas e os encargos processuais	723
2.	Consequências processuais da sucumbência	724
3.	O Ministério Público, os honorários e a improcedência	731

CAPÍTULO 39

A prova e a avaliação dos danos

1.	Generalidades	735
2.	O ônus da prova e seu custeio	737
3.	As dificuldades na avaliação	742
4.	O papel da perícia	746

CAPÍTULO 40

Responsabilidade e culpa

1.	Responsabilidade com ou sem culpa	749
2.	Exclusão da responsabilidade	754
3.	O nexo causal	756
4.	A prescrição e a decadência	758
	a) Generalidades	758
	b) O meio ambiente	760
	c) O patrimônio público	761
	d) Os consumidores	764
	e) Os outros interesses transindividuais	765
	f) A interrupção e a suspensão da prescrição	766

CAPÍTULO 41

Responsabilidade estatal

1. O Estado como causador do dano a interesses transindividuais767
2. O Estado no polo passivo da ação768

CAPÍTULO 42

Responsabilidade dos agentes públicos

1. A responsabilidade dos agentes públicos e dos agentes políticos...771
2. A responsabilidade do membro do Ministério Público774
3. A questão da responsabilidade por culpa do membro do Ministério Público776
4. A atividade opinativa do membro do Ministério Público780
5. A ação de responsabilidade civil781
6. A denúncia da lide783
7. A responsabilização de membro do Ministério Público por medida provisória783
8. Conclusões787

TÍTULO IV

A DEFESA DE OUTROS INTERESSES

DIFUSOS E COLETIVOS

CAPÍTULO 43

Defesa das pessoas com deficiência

1. O princípio da igualdade791
2. A defesa da pessoa com deficiência.....798
3. A questão terminológica802

4.	Princípios, diretrizes, objetivos e equiparação de oportunidades	803
5.	A acessibilidade em geral	803
6.	O mercado de trabalho	804
7.	A pessoa com deficiência e o Código Civil	809

CAPÍTULO 44

Defesa dos investidores no mercado de valores mobiliários

1.	O Ministério Público na defesa dos investidores	811
2.	Limites para a atuação ministerial	813
3.	A prescrição e a decadência	814

CAPÍTULO 45

Defesa da criança, do adolescente e do jovem

1.	A defesa de interesses difusos e coletivos da infância à juventude	815
2.	A competência para a ação civil pública	818
3.	Hipóteses de ações civis públicas	820

CAPÍTULO 46

Defesa da ordem econômica e financeira

1.	Generalidades	825
2.	Hipóteses de ações civis públicas	827
3.	Acordos de leniência	829

CAPÍTULO 47

Defesa da ordem urbanística

1.	Generalidades	831
2.	A defesa dos interesses transindividuais ligados ao urbanismo	832

CAPÍTULO 48

Defesa das pessoas idosas

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Generalidades | 835 |
| 2. | A política nacional do idoso..... | 837 |
| 3. | O Estatuto do Idoso | 840 |
| 4. | O Ministério Público e as pessoas idosas | 841 |

CAPÍTULO 49

Defesa de grupos étnicos, religiosos e das minorias

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | A democracia e seus problemas | 847 |
| 2. | O respeito a grupos étnicos, religiosos e minorias..... | 850 |
| 3. | A chamada <i>discriminação positiva</i> | 852 |
| 4. | A defesa dos interesses transindividuais ligados às minorias..... | 857 |

CAPÍTULO 50

Defesa das mulheres

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Generalidades | 859 |
| 2. | O princípio da igualdade | 860 |
| 3. | A defesa de interesses transindividuais | 862 |

CAPÍTULO 51

Defesa dos contribuintes

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Generalidades | 865 |
| 2. | A defesa coletiva do contribuinte | 865 |

CAPÍTULO 52

Defesa de qualquer interesse transindividual

- | | | |
|----|------------------------------------|-----|
| 1. | Generalidades | 875 |
| 2. | A vedação de tutela coletiva | 877 |

-
- 3. A defesa de interesses difusos ou coletivos.....882
 - 4. A defesa de interesses individuais homogêneos882

TÍTULO V

CONCLUSÕES

CAPÍTULO 53

- Síntese dos principais pontos do trabalho.....887

ANEXOS

LEGISLAÇÃO

- 1. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985893
- 2. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (CDC, arts. 81-104)....899

RESOLUÇÃO

- Resolução n. 23 do CNMP, de 17 de setembro de 2007905

MODELOS

- 1. Portaria inicial de inquérito civil915
- 2. Compromisso de ajustamento917
- 3. Promoção de arquivamento de inquérito civil919
- 4. Petição inicial de ação civil pública (meio ambiente)921
- 5. Petição inicial de ação civil pública (consumidor)923
- 6. Quesitos para perícias ambientais mais comuns.....925

<i>Bibliografía específica</i>	927
<i>Índice alfabético-remissivo</i>	941