

HUGO NIGRO
MAZZILLI

A defesa dos INTERESSES DIFUSOS em juízo

• meio ambiente • consumidor

• patrimônio cultural • patrimônio público

e outros interesses



2023



www.editorajuspodivm.com.br

Rua Canuto Saraiva, 131 – Mooca – CEP: 03113-010 – São Paulo – São Paulo
Tel: (11) 3582.5757

• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/central-de-relacionamento>

Copyright: Edições JusPODIVM

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 – 33. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.
1040 p.

Inclui Bibliografia

ISBN: 978-85-442-4082-3

1. Legitimação. 2. Interesses Difusos. I. Mazzilli, Hugo Nigro. II. 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 33ª 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	61

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.....	101
	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.	O aditamento à petição inicial	105
7.	Intervenção pela natureza da lide	110
8.	Intervenção pela qualidade da parte.....	111
9.	Vinculação ou desvinculação ao interesse	114
10.	Limites da atuação vinculada	115
11.	Natureza jurídica da intervenção pela qualidade da parte.....	116
12.	Pluralidade de membros do Ministério Público.....	117
13.	Hipóteses de intervenção protetiva	119
14.	Limites ao poder de impulso	120
15.	A defesa de interesses individuais	123
16.	A defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.....	124
17.	Impetração de mandado de segurança	128
18.	A jurisdição voluntária	130
19.	O Ministério Público como réu	132
20.	A falta de intervenção do Ministério Público	134
21.	O Ministério Público e a litigância de má-fé.....	137

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.....	143
----	-----------------------------	-----

2.	Cotejo entre os projetos	145
3.	Alterações trazidas pela legislação subsequente	148
4.	Restrições ao sistema de defesa coletiva	150
5.	Litisconsórcio e compromisso de ajustamento	152
6.	O Código de Processo Civil de 2015	153
	a) Generalidades	153
	b) O papel dos precedentes	163
	c) A vedação do acesso coletivo à jurisdição	172
	d) A suspensão das ações individuais	174
	e) A disciplina da coisa julgada coletiva	182
	f) Conclusão	182

CAPÍTULO 6

Objeto da Lei n. 7.347/85

1.	Campo de incidência	185
2.	O veto imposto à Lei n. 7.347/85	188
3.	A defesa de qualquer interesse transindividual	190
4.	Causa de pedir e natureza do pedido	190
5.	A defesa do patrimônio público e da probidade administrativa	195
6.	O controle do ato administrativo	195
7.	Os princípios da eficiência e da razoabilidade	200
8.	Ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade	201
9.	A defesa do contribuinte e de outros interesses análogos	206
10.	Os danos morais e patrimoniais	206
11.	Direito de resposta coletivo	210
12.	Distinção entre ação civil pública, ação popular e mandado de segurança coletivo	211

CAPÍTULO 7

Proteção ao meio ambiente

1.	A proteção legal ao meio ambiente	215
2.	Conceito de meio ambiente	219
3.	A proteção às coisas, aos animais e aos vegetais	221
4.	Consciência social da preservação ambiental	223
5.	Legitimação para a ação ambiental	224

CAPÍTULO 8

Proteção ao consumidor

1.	Conceito doutrinário de consumidor	229
2.	Conceito legal de consumidor	231
3.	Direitos do consumidor	235
4.	Cláusulas abusivas	236
5.	Consumidores diversos	239
6.	O papel do Ministério Público	240
7.	O consumidor individual	242
8.	O Ministério Público e o atendimento ao público	244
9.	A defesa do consumidor no campo da publicidade	245
10.	O ônus da prova	247
11.	Crítica sobre a defesa do consumidor	247
12.	Conclusões	248

CAPÍTULO 9

Proteção ao patrimônio cultural

1.	Generalidades	251
2.	O patrimônio cultural	252
3.	O patrimônio artístico e estético	252
4.	O tombamento	253

CAPÍTULO 10

Proteção ao patrimônio público e social

1.	O patrimônio público e a improbidade administrativa	255
	a) Evolução legislativa	255
	b) Quem defende o patrimônio público	258
	c) A moralidade administrativa	260
	d) O papel do Tribunal de Contas	262
	e) O objeto da investigação e o polo passivo	263
2.	Os atos de improbidade administrativa	264
	a) Os atos que importem enriquecimento ilícito	268
	b) Os atos que importem lesão ao erário	268
	c) Os atos que atentem contra os princípios da Administração ..	269
3.	A responsabilidade	269

4.	A questão do prejuízo	271
5.	As sanções	275
6.	A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa	277
7.	A competência	285
8.	A prescrição	285
9.	O processo	296
10.	O Ministério Público na defesa do patrimônio público	298
11.	O patrimônio social	308
12.	A transação	310

CAPÍTULO 11

Tombamento

1.	O tombamento como forma de proteção administrativa	311
2.	Outras formas especiais de proteção	313
3.	Natureza jurídica do tombamento	317
4.	Conclusões	318

CAPÍTULO 12

Tutela provisória e definitiva e as ações individuais

1.	Tutelas provisórias e definitivas	321
	a) Provimentos jurisdicionais possíveis	321
	b) Provimento mandamental	324
	c) Provimento injuntivo	326
2.	Rito processual	326
3.	Tutelas de urgência	327
4.	Antecipação da tutela	330
5.	Ações individuais e sua suspensão	331

CAPÍTULO 13

Ação penal para defesa de interesses transindividuais

1.	Generalidades	341
	a) O direito de punir	341
	b) Tutela penal de interesses transindividuais	342

c) Prejudicialidade entre ação civil e ação penal	342
d) Prejudicialidade entre ação penal e ação civil	343
2. Iniciativa da ação penal	347
3. A ação penal privada subsidiária	348
4. Assistência ao Ministério Público	349

CAPÍTULO 14

Ações declaratórias e constitutivas

1. Ações alcançadas pela Lei n. 7.347/85	351
2. A norma residual de proteção a outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos	353

CAPÍTULO 15

Conexidade, continência e litispendência

1. Conexidade e continência	355
2. Litispendência	358
3. Unidade ou extinção de processos	362

CAPÍTULO 16

Competência

1. As regras gerais	365
2. As questões decorrentes das relações do trabalho	368
a) A competência da Justiça do Trabalho	368
b) O meio ambiente do trabalho	371
c) Os interesses transindividuais indiretamente ligados às relações do trabalho	375
3. A competência absoluta	376
4. A competência em matéria de interesses transindividuais	377
a) Interesses difusos e coletivos	377
b) Interesses individuais homogêneos	377
c) A competência do juiz prolator	377
d) Conclusão	383
5. A competência em matéria de defesa do consumidor	384
a) A competência relativa	384
b) O domicílio dos substituídos	386
6. A competência em ação de improbidade administrativa	388

7.	A competência em matéria de infância e juventude	390
8.	Os danos nacionais e regionais	392
9.	O critério da prevenção	395
10.	O interesse da União e de vários Estados	396
11.	A disputa sobre direitos indígenas	401
12.	A questão do foro por prerrogativa de função	402
13.	A inexistência de juízo universal nas ações coletivas	410
14.	A competência para a liquidação e a execução	411
15.	Considerações finais	411

CAPÍTULO 17

Legitimação ativa

1.	Legitimados ativos	413
2.	Representatividade adequada	419
3.	Legitimação de associações, partidos políticos, sindicatos e fundações privadas	428
	a) Legitimação das associações civis	428
	b) Legitimação dos partidos políticos	437
	c) Legitimação dos sindicatos	438
	d) Legitimação das fundações privadas	443
4.	A legitimação ativa do Ministério Público	444
5.	A legitimação dos entes públicos	451
6.	A legitimação concorrente	452
7.	Ampliação da legitimidade ativa	454
8.	Os cidadãos e os titulares de interesses individuais	455

CAPÍTULO 18

Litisconsórcio e assistência

1.	Generalidades	461
2.	Litisconsórcio	461
3.	Litisconsórcio ulterior e aditamento à inicial	465
4.	Ministério Público autor e fiscal	466
5.	Litisconsórcio entre Ministérios Públicos	467
6.	As várias formas de assistência	474
	a) Os colegitimados	474
	b) Os indivíduos lesados	474
	c) Os terceiros	478

CAPÍTULO 19

Legitimação passiva

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Os legitimados passivos | 481 |
| | a) A regra geral..... | 481 |
| | b) A decisão de questão prejudicial incidental | 481 |
| | c) O Ministério Público como réu..... | 482 |
| | d) As autoridades no polo passivo..... | 482 |
| | e) A desconsideração da personalidade jurídica..... | 483 |
| | f) Entes sem personalidade jurídica..... | 486 |
| | g) A intervenção de terceiros | 486 |
| | h) A citação dos beneficiários do ato impugnado | 487 |
| 2. | A substituição processual no polo passivo..... | 489 |
| 3. | O Estado como legitimado passivo | 496 |
| 4. | A responsabilidade solidária e a responsabilidade regressiva.... | 499 |

CAPÍTULO 20

Interesse processual

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Interesse processual quanto ao Ministério Público | 503 |
| 2. | Os demais legitimados | 505 |
| 3. | A subsistência do interesse processual | 507 |

CAPÍTULO 21

Unidade do Ministério Público

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Princípios institucionais | 509 |
| 2. | As promotorias de Justiça..... | 511 |
| 3. | Pluralidade ou unidade de agentes no feito | 512 |
| 4. | Conflitos de atribuições | 514 |
| 5. | Litisconsórcio de Ministérios Públicos | 518 |

CAPÍTULO 22

Desistência da ação

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Generalidades sobre a desistência da ação civil pública | 519 |
| 2. | Recusa ministerial em assumir a ação | 522 |
| 3. | Homologação pelo colegiado competente | 523 |
| 4. | Desistência pelos demais legitimados ativos..... | 524 |

CAPÍTULO 23

Desistência pelo Ministério Público

1. Igual tratamento processual para as formas de desistência 527
2. Homologação pelo colegiado competente 530

CAPÍTULO 24

Desistência e renúncia ao recurso

1. Atos de desistência ou renúncia ao recurso 533
2. Caráter excepcional dos atos 534
3. Efeitos 535
4. Desistência pelo Ministério Público 535
5. Oitiva do colegiado competente 537

CAPÍTULO 25

Formas de autocomposição

1. Generalidades 539
 - a) A possibilidade de transigir 539
 - b) O compromisso de ajustamento de conduta 541
 - c) O acordo de leniência 541
 - d) A mediação 543
 - e) O acordo de colaboração premiada 544
 - f) O acordo de não persecução cível 545
 - g) Limites dos acordos 548
 - h) Audiência preliminar 549
2. Análise do compromisso de ajustamento de conduta 550
 - a) Criação 550
 - b) As partes 556
 - c) Natureza jurídica 561
 - d) Características 564
 - e) Compromisso preliminar 567
 - f) A discordância dos interessados 569
 - g) Efeitos 571
 - h) Papel do órgão colegiado 576
 - i) O cumprimento e a rescisão 577
3. A autocomposição em juízo 580

CAPÍTULO 26

Notificações, requisições e dever de informação

1.	As notificações.....	583
2.	As requisições.....	585
3.	As matérias sigilosas	588
4.	A requisição de informações eleitorais e bancárias.....	592
5.	Requisições à autoridade policial.....	595
6.	Desatendimento à requisição.....	595
7.	O particular e o acesso à informação	595
8.	A chamada <i>Lei da Mordaca</i>	597

CAPÍTULO 27

Inquérito civil

1.	Generalidades	601
2.	Instauração, competência e objeto	608
3.	Instrução e sigilo.....	611
4.	Conclusão do inquérito civil.....	618
5.	O arquivamento implícito	621
6.	Controle do arquivamento.....	623
7.	O arquivamento de outros inquéritos civis que não os da Lei n. 7.347/85.....	626
8.	Recursos no inquérito civil.....	627
9.	Compromisso de ajustamento	630
10.	Audiências públicas e recomendações.....	630

CAPÍTULO 28

Tramitação do inquérito civil no colegiado competente

1.	As providências prévias	631
2.	O arrazoamento pelas associações	632
3.	O arrazoamento pelos demais legitimados, pelos lesados e por terceiros	633

-
- 4. A matéria regimental 634
 - 5. A deliberação do colegiado 634

CAPÍTULO 29

Efeitos do arquivamento do inquérito civil

- 1. Generalidades 637
- 2. Compromisso de ajustamento 640
- 3. O arquivamento e a decadência 641

CAPÍTULO 30

Impedimento e suspeição

- 1. Distinções 643
 - a) Generalidades 643
 - b) Impedimento em sentido lato 643
 - c) Impedimentos e motivos de suspeição para fins processuais 645
- 2. Impedimento e suspeição nas ações civis públicas 646
 - a) Interesses transindividuais 646
 - b) Arquivamento do inquérito civil 647
 - c) Conversão em diligência 650
 - d) Aconselhamento às partes 651
 - e) Tomada de compromisso de ajustamento 653
- 3. Arguição do impedimento ou da suspeição 653
- 4. Incompatibilidade de acumular funções conflitantes 654

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. 7.853/89 655
- 2. Crítica aos institutos 659

CAPÍTULO 32

Liminares e recursos

1.	Distinções prévias	661
2.	O mandado liminar	666
3.	A proibição de concessão de liminar	668
4.	Impugnações à decisão sobre a liminar	669
	a) Impugnação à concessão da liminar	670
	b) Impugnação à denegação da liminar	675
5.	A reconsideração da liminar	676
6.	Os recursos em geral	677

CAPÍTULO 33

Multa

1.	As multas cominatórias	681
2.	Multa liminar	683
3.	Multa imposta em tutela antecipada	683
4.	Multa imposta na sentença	684
5.	Multas administrativas e multas impostas em compromisso de ajustamento	686
6.	A multa criminal	687

CAPÍTULO 34

Fundo para reconstituir o bem lesado

1.	A reparação de interesses difusos lesados	689
2.	O fundo do art. 13 da Lei n. 7.347/85	690
3.	Outros fundos semelhantes	692
4.	Fundo federal e fundos estaduais	692
5.	A participação de membros do Ministério Público	693
6.	As receitas do fundo	694
7.	As finalidades do fundo	694

CAPÍTULO 35

A reparação das lesões individuais

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Generalidades | 697 |
| 2. | Perda do prazo para habilitação dos lesados | 702 |

CAPÍTULO 36

Liquidação, cumprimento da sentença e execução

- | | | |
|-----|---|-----|
| 1. | A liquidação da sentença..... | 707 |
| 2. | O cumprimento da sentença no processo coletivo..... | 711 |
| | a) Generalidades | 711 |
| | b) O cumprimento da sentença e a impugnação..... | 712 |
| | c) A execução provisória | 716 |
| 3. | A execução de título extrajudicial e os embargos | 717 |
| 4. | Observações comuns à liquidação e ao cumprimento
da sentença | 718 |
| 5. | A presença de mais de um tipo de interesse transindividual..... | 721 |
| 6. | A escolha do foro pelo lesado individual | 722 |
| 7. | O foro para a liquidação e o cumprimento da sentença..... | 723 |
| 8. | Os autos da liquidação e do cumprimento da sentença | 724 |
| 9. | A questão da suposta competência territorial do juiz..... | 727 |
| 10. | A preferência das indenizações individuais..... | 729 |
| 11. | O papel do Ministério Público | 730 |

CAPÍTULO 37

Coisa julgada

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | A coisa julgada como fenômeno processual | 735 |
| 2. | Os supostos limites territoriais da coisa julgada | 736 |
| 3. | A coisa julgada em matéria de interesses transindividuais..... | 740 |
| 4. | Alcance das expressões <i>erga omnes</i> e <i>ultra partes</i> | 744 |
| 5. | A coisa julgada coletiva e as ações individuais | 746 |

6.	Alguns exemplos de coisa julgada coletiva	749
7.	A coisa julgada coletiva segundo o resultado do processo	751
8.	Quadros sinóticos	752
9.	Apreciação conclusiva sobre a coisa julgada coletiva	754
10.	A reabertura da ação e a rescisão da coisa julgada	755
11.	A necessidade de mitigar a coisa julgada coletiva	760

CAPÍTULO 38

As custas e os demais encargos da sucumbência

1.	As custas e os encargos processuais	765
2.	Consequências processuais da sucumbência	766
3.	O Ministério Público, os honorários e a improcedência	772

CAPÍTULO 39

A prova e a avaliação dos danos

1.	Generalidades	777
2.	O ônus da prova e seu custeio	779
3.	As dificuldades na avaliação	785
4.	O papel da perícia	788

CAPÍTULO 40

Responsabilidade e culpa

1.	Responsabilidade com ou sem culpa	791
2.	Exclusão da responsabilidade	796
3.	O nexo causal	798
4.	A prescrição e a decadência	800
	a) Generalidades	800
	b) O meio ambiente	803
	c) O patrimônio público	804
	d) Os consumidores	804
	e) Os outros interesses transindividuais	805
	f) A interrupção e a suspensão da prescrição	806

CAPÍTULO 41

Responsabilidade estatal

1. O Estado como causador do dano a interesses transindividuais 807
2. O Estado no polo passivo da ação 808

CAPÍTULO 42

Responsabilidade dos agentes públicos

1. A responsabilidade dos agentes públicos e dos agentes políticos.. 811
2. A responsabilidade do membro do Ministério Público 814
3. A questão da responsabilidade por culpa do membro do Ministério Público 816
4. A atividade opinativa do membro do Ministério Público 820
5. A ação de responsabilidade civil 821
6. A denúncia da lide 823
7. A responsabilização de membro do Ministério Público por medida provisória..... 824
8. Conclusões 827

TÍTULO IV

A DEFESA DE OUTROS INTERESSES

DIFUSOS E COLETIVOS

CAPÍTULO 43

Defesa das pessoas com deficiência

1. O princípio da igualdade 831
2. A defesa da pessoa com deficiência..... 838
3. A questão terminológica 842

4.	Princípios, diretrizes, objetivos e equiparação de oportunidades	843
5.	A acessibilidade em geral	843
6.	O mercado de trabalho	844
7.	A pessoa com deficiência e a capacidade civil.....	849

CAPÍTULO 44

Defesa dos investidores no mercado de valores mobiliários

1.	O Ministério Público na defesa dos investidores	851
2.	Limites para a atuação ministerial.....	853
3.	A prescrição e a decadência	854

CAPÍTULO 45

Defesa da criança, Do adolescente e do jovem

1.	A defesa de interesses difusos e coletivos da infância à juventude	855
2.	A competência para a ação civil pública.....	858
3.	Hipóteses de ações civis públicas.....	859

CAPÍTULO 46

Defesa da ordem econômica e financeira

1.	Generalidades	863
2.	Hipóteses de ações civis públicas.....	865
3.	Acordos de leniência	866

CAPÍTULO 47

Defesa da ordem urbanística

1.	Generalidades	867
2.	A defesa dos interesses transindividuais ligados ao urbanismo	868

CAPÍTULO 48**Defesa das pessoas idosas**

1. Generalidades 871
2. A política nacional da pessoa idosa..... 873
3. O Estatuto da Pessoa Idosa 876
4. O Ministério Público e as pessoas idosas 878

CAPÍTULO 49**Defesa de grupos étnicos,
religiosos e das minorias**

1. A democracia e seus problemas 883
2. O respeito a grupos étnicos, religiosos e minorias 886
3. A chamada *discriminação positiva* 888
4. A defesa dos interesses transindividuais ligados às minorias..... 893

CAPÍTULO 50**Defesa das mulheres**

1. Generalidades 895
2. O princípio da igualdade 896
3. A defesa de interesses transindividuais 898

CAPÍTULO 51**Defesa dos contribuintes**

1. Generalidades 901
2. A defesa coletiva do contribuinte 901

CAPÍTULO 52**Defesa de qualquer
interesse transindividual**

1. Generalidades 911
2. A vedação de tutela coletiva 913
3. A defesa de interesses difusos ou coletivos..... 918
4. A defesa de interesses individuais homogêneos 919

ANEXOS

LEGISLAÇÃO

1. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 923
2. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (CDC, arts. 81-104)... 929

RESOLUÇÃO

- Resolução n. 23 do CNMP, de 17 de setembro de 2007 935

MODELOS

1. Portaria inicial de inquérito civil 945
2. Compromisso de ajustamento 947
3. Promoção de arquivamento de inquérito civil 949
4. Petição inicial de ação civil pública (meio ambiente) 951
5. Petição inicial de ação civil pública (consumidor) 953
6. Quesitos para perícias ambientais mais comuns 955

Bibliografia específica 957

Índice alfabético-remissivo 971