



HUGO NIGRO
MAZZILLI

**TUTELA
DOS INTERESSES
DIFUSOS E COLETIVOS**

10^a
EDIÇÃO
Revisão, ampliada e atualizada

2026

 EDITORA
JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO 34

MULHERES

SUMÁRIO: 1. O princípio da igualdade. 2. A defesa de interesses transindividuais.

1. O princípio da igualdade

Especialmente a partir do Séc. XIX, com a industrialização e a urbanização, e do Séc. XX, com as enormes perdas humanas devidas às duas grandes guerras, as mulheres passaram a assumir papel mais independente no trabalho e também na vida social. Como fruto dessa mudança social, intensificou-se a busca por assegurar a igualdade dos seres humanos, sem prejuízo de se proteger mais intensamente a mulher em todos os pontos em que ela seja mais vulnerável.

Assim, a Constituição e as leis buscam eliminar as formas de indevida discriminação, sem deixar de levar em conta os pontos em que as mulheres e os homens são naturalmente diferentes, como nos aspectos biológicos (p. ex., a política pré-natal).

2. A defesa dos interesses transindividuais

Segundo o *caput* do art. 37 da Lei n. 11.340/06 (vulgarmente conhecida como *Lei Maria da Penha*, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher), “a defesa dos interesses e direitos transindividuais previstos nesta Lei poderá ser exercida, concorrentemente, pelo Ministério Público e por associação de atuação na área, regularmente constituída há pelo menos um ano, nos termos da legislação civil”.

Seu parágrafo único acrescenta que “o requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz quando entender que não há outra entidade com representatividade adequada para o ajuizamento da demanda coletiva”.

Embora essa lei só mencione, como legitimados ativos, o Ministério Público e as associações, o microssistema de tutela coletiva permite a inclusão dos demais colegitimados para a defesa de quaisquer interesses transindividuais correlatos com a defesa das mulheres.

CAPÍTULO 35

ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

SUMÁRIO: 1. Generalidades. 2. Regras especiais. 3. Apuração das infrações.

1. Generalidades

O art. 1º, V, da LACP (redação dada pela Lei n. 12.529/11) prevê o cabimento de ação civil pública de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados por infração à ordem econômica.

A ordem econômica será orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico (Lei n. 12.529/11, art. 1º).

2. Regras especiais

A Lei n. 12.529/11 estabelece algumas regras especiais para a defesa da ordem econômica e da economia popular:

- Sujeitam-se ao sistema dessa lei quaisquer pessoas (físicas, jurídicas, de direito público ou privado).
- Pode-se desconsiderar a personalidade jurídica (em caso de abuso de direito, excesso de poder, infração da lei, fato ou ato ilícito ou violação de estatutos ou contrato social, ou ainda quando houver falência, insolvência, encerramento por má administração etc.).
- Impõe-se a responsabilidade solidária (dos dirigentes e administradores).

3. Apuração das infrações

Nos termos da Lei n. 12.529/11, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) decidirá sobre a existência de infração à ordem econômica e aplicará as penalidades previstas em lei. O CADE é autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça (art. 4º).

Embora diga a lei ser o CADE um órgão “judicante”, na verdade tem natureza administrativa, ou seja, só pode impor penalidades administrativas.

O Ministério Público pode agir sob requerimento do CADE (executar julgados e compromissos de ajustamento), mas não depende deste para instaurar inquérito civil ou propor ação civil pública nas áreas de sua atribuição.

CAPÍTULO 36

PESSOAS IDOSAS

SUMÁRIO: 1. Generalidades. 2. O Estatuto da Pessoa Idosa.

1. Generalidades

Nos últimos anos, com o crescimento da população na faixa etária mais avançada, a defesa das pessoas idosas tem assumido maior importância.

Ser pessoa idosa também é uma condição marginalizante. Costuma haver intensa discriminação, especialmente na preterição no mercado de trabalho ou na preterição dos direitos previdenciários e de saúde.

A defesa das pessoas idosas convém, entretanto, à sociedade como um todo, seja em razão da dignidade ínsita a qualquer ser humano, seja também porque todas as pessoas podem um dia chegar à idade avançada.

Assim como ocorre com o combate às demais formas de discriminação, a proteção à pessoa idosa decorre do princípio da igualdade: a Constituição veda quaisquer preconceitos (inclusive, evidentemente, aqueles decorrentes da idade).

A Lei n. 8.842/94 instituiu a política nacional da pessoa idosa, considerado como tal, para os fins nela previstos, quem tenha atingido 60 anos de idade.

2. O Estatuto da Pessoa Idosa

A Lei n. 10.741/03 instituiu o Estatuto da Pessoa Idosa, destinado a regular os direitos das pessoas sexagenárias ou de mais idade. Entre suas principais regras, destacam-se:

a) a afirmação dos princípios de proteção integral e prioridade;

b) a afirmação dos direitos fundamentais (vida, liberdade, respeito, dignidade, alimentos, saúde, educação, lazer, trabalho, previdência e assistência, habitação, transporte);

c) a estipulação de medidas de proteção (arts. 44-45);

d) a afirmação de políticas públicas (arts. 46 e s.);

e) disposições sobre as entidades de atendimento e fiscalização (arts. 48 e s.);

f) disciplina das infrações administrativas (arts. 56 e s.);

g) regras sobre o acesso à Justiça, com prioridade em favor das pessoas idosas (arts. 69 e s.);

h) a criação de tipos penais (arts. 93 e s.).

O Estatuto da Pessoa Idosa em muito ampliou a atuação do Ministério Público nessa área, não só no campo da tutela dos interesses individuais, mas também dos interesses transindividuais (arts. 74, 76, 78 e s.). Nunca é demais lembrar, porém, que a legitimidade do Ministério Público na área cível nunca é exclusiva; todos os colegitimados à ação civil pública ou coletiva podem ajuizar a tutela que entendam cabível em defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos das pessoas idosas.

CAPÍTULO 37

ORDEM URBANÍSTICA

SUMÁRIO: 1. Generalidades. 2. Política urbana.

1. Generalidades

A Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), em seu art. 53, introduziu o inc. VI ao art. 1º da LACP, incluindo no âmbito da ação civil pública *a defesa da ordem urbanística*.

O Estatuto da Cidade estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos “cidadãos” (a lei quis referir-se aos *indivíduos*), bem como em prol do equilíbrio ambiental (art. 1º).

2. Política urbana

O Estatuto da Cidade estipulou, ainda, as diretrizes gerais da política urbana, entre as quais incluiu, p. ex.: garantia do direito a cidades sustentáveis (direito ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e serviços públicos etc.); gestão democrática; planejamento; ordenação e controle do uso do solo; proteção ambiental; realização de audiências públicas; promoção de conforto, abrigo, descanso, bem-estar e acessibilidade na fruição dos espaços livres de uso público e de suas interfaces com os espaços de uso privado, vedado o emprego de materiais, estruturas, equipamentos e técnicas construtivas hostis que tenham como objetivo ou resultado o afastamento de pessoas em situação de rua, idosos, jovens e outros segmentos da população (art. 2º, com as alterações posteriores, inclusive da Lei n. 14.489/22).

Os arts. 4º e s. do Estatuto da Cidade dispuseram sobre os instrumentos de política urbana: *a)* planos nacionais, regio-

nais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; *b*) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; *c*) planejamento municipal (como plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social); *d*) institutos tributários e financeiros (tributos, como o imposto sobre a propriedade territorial urbana e as contribuições de melhoria); *e*) institutos jurídicos e políticos (desapropriação, limitações administrativas, tombamento, usucapião especial etc.); *f*) Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

Cabe aqui rememorar o conceito de *meio ambiente artificial* (espaço urbano construído), sobre o qual já desenvolvemos considerações no Cap. 7.

CAPÍTULO 38

A NORMA RESIDUAL

SUMÁRIO: 1. Defesa de outros interesses transindividuais. 2. A norma residual ou de extensão. 3. Restrições ao acesso coletivo à jurisdição.

1. Defesa de outros interesses transindividuais

Além das matérias de que cuida expressamente a LACP (defesa do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, da ordem urbanística; combate às infrações à ordem econômica e à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos, defesa do patrimônio público e social), ainda temos outros interesses transindividuais que podem ser defendidos em juízo por meio de ação civil pública ou coletiva.

Isso ocorre por duas ordens de motivos:

a) de um lado, o rol do art. 1º da LACP não é taxativo, pois o inc. IV do art. 1º da LACP contém uma norma de extensão, em virtude da qual se permite a defesa de quaisquer outros interesses difusos e coletivos (tomados estes em seu sentido lato), em plena harmonia com o inc. III do art. 129 da Constituição, que também assegura o acesso à ação civil pública para a defesa de outros interesses difusos e coletivos, além do meio ambiente, ali expressamente referido (tomados os interesses difusos e coletivos, também, em seu sentido lato);

b) de outro lado, diversas leis específicas cuidam da defesa de outros interesses transindividuais, como é o caso das pessoas com deficiência (Lei n. 7.853/89), dos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei n. 7.913/89), das crianças e adolescentes (Lei n. 8.069/90), dos consumidores (Lei n. 8.078/90), das vítimas por danos à ordem econômica (Lei n.

12.529/11), dos moradores das cidades (Lei n. 10.257/01), das pessoas idosas (Lei n. 10.741/03) etc.

2. A norma residual ou de extensão

O inc. IV do art. 1º da LACP (introduzido pela Lei n. 8.078/90) é o que se chama de norma de encerramento, norma residual ou de extensão (outros exemplos de normas residuais: art. 129, IX, da CF; art. 178, I, do CPC). Apenas por uma falha técnica do legislador esse inciso IV está *no meio* da enumeração do art. 1º da LACP, quando o correto teria sido colocá-lo como o último dos incisos — como, aliás, tinha sido colocado no projeto original.

De qualquer modo, esse dispositivo permite a defesa de *quaisquer outros interesses difusos e coletivos*, além daqueles expressamente citados nos demais incisos do artigo (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural etc.).

Subsequentemente ao advento da LACP, a Constituição também deixou bem clara a norma de extensão, admitindo o uso de ação civil pública, sem exclusividade do Ministério Público, para a defesa do meio ambiente, do patrimônio público e social *e de outros interesses difusos e coletivos* (art. 129, III). Outras leis vieram a seguir, sempre alargando o objeto da tutela coletiva, como já se viu.

3. Restrições ao acesso coletivo à jurisdição

Procurando, porém, impedir o acesso coletivo à jurisdição em matérias que não interessavam ao Governo, o Presidente da República editou medidas provisórias proibindo o uso da ação civil pública na defesa de diversos interesses contrários à conveniência dos governantes... Nesse sentido, assim passou a dispor o parágrafo único do art. 1º da LACP: “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”.¹

1. Med. Prov. n. 2.180-35/01, anterior à EC n. 32/01.

Ora, o inc. XXXV do art. 5º da Constituição assegura que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” — e essa é uma garantia tanto para acesso individual como para acesso coletivo à jurisdição. Desta forma, é inconstitucional o parágrafo único do art. 1º da LACP, quando tenta impedir o uso da ação coletiva em matéria de tributos e outros interesses do governo.

Com efeito, não só o acesso individual à jurisdição é garantia constitucional; também o acesso coletivo o é (arts. 5º, XXI e LXX, 8º, III, 129, III, e 232 da CF). Constituindo garantia fundamental o *efetivo* acesso coletivo à jurisdição, não pode ser impedido ou inviabilizado pelo legislador infraconstitucional. Assim, deve ser admitida a tutela coletiva mesmo em questões que envolvam impostos, desde que não se use a ação civil pública como indevido sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.²

Assim, além dos interesses transindividuais de que expressamente cuidou a LACP (meio ambiente, consumidor etc.), ainda cabe a defesa de *quaisquer outros interesses difusos ou coletivos em sentido lato* (art. 129, III, da CF), o que significa que, em tese, se alcança a defesa em juízo de quaisquer interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (*v.g.*: idosos, contribuintes, trabalhadores, pais de alunos, usuários de planos de saúde, trabalhadores com créditos no FGTS, beneficiários da Previdência, poupadores, vítimas do *apagão* etc.).

A tutela coletiva não pode ser denegada, pois às vezes é a única possível em caso de lesões de grande dispersão, mas pequena expressão individual.

Além disso, nota-se, infelizmente, a resistência dos tribunais às novidades, embora devesse o Direito prestigiar as soluções coletivas para conflitos de massa.

Nos últimos anos, porém, tem havido maior conscientização da matéria, com ampliação da utilização dos respectivos instrumentos de proteção a interesses transindividuais.

2. Nesse sentido, nosso *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., Cap. 51.

CAPÍTULO 39

INQUÉRITO CIVIL

SUMÁRIO: 1. Origens. 2. Conceito. 3. Objeto. 4. Valor. 5. Fases. 6. Competência. 7. Impedimentos e suspeição. 8. Procedimentos análogos. 9. Efeitos da instauração. 10. Crimes de falso testemunho e denúncia caluniosa. 11. Posição do investigado. 12. Conflitos de atribuições de membros do Ministério Público: *a)* solução dos conflitos de atribuições; *b)* soluções discutidas; *c)* procedimento para o conflito. 13. Instrução. 14. Publicidade. 15. O advogado no inquérito civil. 16. Arquivamento. 17. Controle de arquivamento. 18. Efeitos do arquivamento. 19. Recursos. 20. Controle de legalidade. 21. Nulidades. 22. Apreciação conclusiva.

1. Origens

Assim como o advogado se prepara para acionar (falando com seu cliente, reunindo os documentos que considere necessários etc.), também o Ministério Público precisa se preparar para agir.

Na área criminal, a instituição ministerial já contava com o inquérito policial, que já podia requisitar ou acompanhar, e que lhe podia servir de base para a acusação penal.

Na área cível, porém, até há poucas décadas, o Ministério Público detinha modestos instrumentos investigatórios, ou seja, somente contava com procedimentos avulsos, (como a requisição e a notificação, de que cuidava a LC n. 40/81).

No anteprojeto de LACP, originário dos Promotores paulistas Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Mila-

ré e Nelson Nery Junior, previu-se o órgão do Ministério Público poderia instaurar e presidir diretamente um *inquérito civil*, destinado a investigar fatos para embasar sua ação civil pública.

Tal foi a importância do instrumento criado pela Lei n. 7.347/85, que logo em seguida, já em 1988, a Constituição o consagrou no art. 129, III.

2. Conceito

O inquérito civil é um instrumento de investigação administrativa prévia, instaurado, presidido e eventualmente arquivado pelo Ministério Público, destinado a apurar a autoria e a materialidade de fatos que possam ensejar uma atuação a cargo da instituição. Em outras palavras, destina-se a colher elementos de convicção para a atuação ministerial.

O inquérito civil é um processo ou um procedimento?

É procedimento, pois nele, salvo em limitada medida, não se criam direitos nem obrigações: nele não se julgam interesses nem se impõem punições. Destina-se apenas a instruir o membro do Ministério Público a tomar uma decisão sobre se promove ou não uma das medidas a seu cargo.

Não sendo processo, nem nele havendo acusações ou decisões que vinculem terceiros, não está sujeito ao princípio da ampla defesa ou do contraditório.

Seria ele *função institucional* (como diz o art. 129, III, da CF) ou *instrumento* de atuação funcional (como diz o art. 6º, VII, da LC n. 75/93)? A rigor, mais tecnicamente, é um instrumento de atuação funcional do Ministério Público.

É ele dispensável, ou seja, a ação civil pública pode ser promovida mesmo sem o inquérito civil, se estiver fundada em outros elementos bastantes de convicção (a ação civil pública pode basear-se em processo administrativo, cópia de autos dos tribunais de contas e outras peças de informação).

3. Objeto

Basicamente, há dois objetos para o inquérito civil:

a) o objeto *principal* do inquérito civil consiste na coleta de elementos de convicção para embasar uma ação civil

pública a cargo do Ministério Público. Nesse sentido, sua finalidade coincide não só com o objeto da LACP, mas também, de forma mais ampla, com o de qualquer atuação a cargo da instituição;

b) constituem objetos *paralelos* do inquérito civil:

- coleta de elementos para tomada de compromisso de ajustamento de conduta;

- coleta de elementos para a realização de audiências públicas ou expedição de recomendações a cargo do Ministério Público.

Presta-se o inquérito civil a colher elementos para embasar alguma forma de atuação do Ministério Público no campo penal?

A finalidade mais comum do inquérito civil consiste em colher subsídios para a atuação da instituição na área civil. Não raro, entretanto, os ilícitos civis investigados no inquérito civil também podem constituir ilícitos penais (danos ao meio ambiente, ao consumidor, a crianças e adolescentes, a pessoas idosas, ao patrimônio público etc.). Nesses casos, os elementos de convicção ali colhidos pelo Ministério Público poderão ser usados para embasar eventual denúncia penal (até porque o inquérito policial não é pressuposto processual para o oferecimento da ação penal).

Por outro lado, de forma excepcional, o Ministério Público pode ter necessidade de investigar diretamente fatos que tenham contornos penais, nas hipóteses em que a Polícia, como órgão administrativo subordinado, não tenha condições de bem se desincumbir das investigações, como em crimes de altos policiais ou de governantes.

A polícia civil não tem qualquer exclusividade para a investigação de crimes: outros órgãos estatais também o fazem (as Comissões Parlamentares de Inquérito; os inquéritos policiais militares; os tribunais de contas; as correições judiciais; os processos disciplinares, administrativos e tributários; os crimes eleitorais etc.). Enfim, trata-se da teoria dos poderes implícitos: como o inquérito policial tem caráter instrumental, o Ministério Público, enquanto titular constitucional privativo da ação penal pública, deve dispor dos meios necessários para adimplir

suas finalidades constitucionais, principalmente nos casos em que a polícia tenha dificuldades na apuração dos crimes (*v.g.*, nos crimes dos altos governantes, que têm poder hierárquico sobre a polícia, ou nos crimes dos próprios policiais).¹

4. Valor

O valor do inquérito civil é o mesmo que se atribui à prova indiciária:

- serve para embasar pedidos de cautelares ou deferimento de liminares;
- tem peso subsidiário em juízo (como reforço, desde que os elementos de convicção colhidos no inquérito sejam harmônicos com a prova judicial).²

Enfim, o inquérito civil é uma investigação pública, de caráter oficial; tem, portanto, valor, conquanto relativo (como ocorre com o inquérito policial).

Quanto às eventuais nulidades no inquérito civil, reportamo-nos ao item 21 deste capítulo.

5. Fases

O inquérito civil hoje está regulamentado pela Res. 23/07-CNMP. Tem ele três fases:

a) instauração: que se dará por portaria. Seguem-se o registro, a autuação e a distribuição (se esta ainda não tiver ocorrido). O membro do Ministério Público tomará as providências para designar a secretaria dos trabalhos e serem feitas eventuais comunicações. A conclusão deve ser em um ano, prazo prorrogável;

1. Nesse sentido tem decidido o STF Pleno, em RG RE 593.727-MG, j. 14-05-15, e em julgamentos subsequentes (ADIn n. 7.170/RJ, 2.838/MT, 4.624/TO, 3.318-MG, 3.329-SC, 3.337-PE, de 2024). O CNMP regulamentou o procedimento investigatório criminal (PIC) – Res. n. 181/17.

2. Nesse sentido decidiu o STJ, acolhendo nossa posição (STJ, REsp n. 476.660).

b) instrução: consiste na coleta de elementos de convicção: oitiva do investigado, de lesados, testemunhas, requisição de documentos, vistorias, exames, perícias etc. (a propósito, *v.* item 13 deste capítulo);

c) conclusão: elaboração de um relatório final, com promoção de arquivamento ou, em caso contrário, a propositura da ação civil pública. Em caso de arquivamento, haverá necessária revisão pelo colegiado competente do Ministério Público (a propósito, *v.* item 16 deste capítulo).

6. Competência

As regras de competência para instauração do inquérito civil correspondem, *mutatis mutandis*, às regras de competência para as ações civis públicas (*v.* Cap. 13):

- local do dano (regra geral);
- local da ação ou omissão (nos casos do ECA);
- foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal, no caso de danos regionais ou nacionais (art. 93 do CDC).

Devemos lembrar que, havendo interesse da União, a competência para a ação é da Justiça Federal.

O Ministério Público estadual poderá agir em litisconsórcio com o Ministério Público federal (*v.* Cap. 17).

Cabe ao procurador-geral de Justiça instaurar inquérito civil contra chefe de Poder estadual (art. 29, VIII, da LONMP).

Quanto à competência por prerrogativa de função, reportamo-nos ao que ficou dito no Cap. 13, n. 6.

7. Impedimentos e suspeição

Impedimentos são o gênero. Consistem nas impossibilidades materiais ou jurídicas para que um membro do Ministério Público exerça suas funções (motivos físicos ou legais, como doença, incompetência, suspensão, suspeição).

Podem ser de duas espécies:

a) vedações (de caráter absoluto), ou seja, são impedimentos éticos ou jurídicos que geram incompatibilidades (p. ex., não atuar no processo em que ele próprio seja parte);