

# Regimento interno do STF e ‘coletividade-vítima’: hora da legitimação penal subsidiária?

03/02/2025

Frente à eventual inércia, a legitimação penal “isolada” do procurador-geral da República (PGR) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) vem sendo apontada como uma questão a ser desafiada democraticamente.

Nesse sentido, Antônio Carlos de Almeida Castro (Kakay) denunciou que a legitimação isolada do PGR nesses casos de inação decorre de um “poder imperial” e, por isso, indica a necessidade de alteração constitucional para **fixar os legitimados frente à referida omissão junto ao STF**. Isso porque, embora a ação penal privada seja garantia constitucional (artigo 5º, LIX), a teoria aponta dúvidas sobre a legitimidade subsidiária diante da prática de crimes com “vítima-coletiva” — como nos crimes contra o Estado democrático de direito, a saúde pública e a economia popular.

Neste ponto, cresce ainda mais em importância o movimento de atualização do Regimento Interno do STF (cuja comissão integrada por notáveis juristas é regida pela **Portaria nº 249**, de 27/12/2024), o qual pode contribuir dando visibilidade regimental ao tema. Isso porque o atual regimento interno já possui regras relacionadas à ação penal privada. Com isso, a adaptação terminológica para “ação penal subsidiária” traria redação atual, pois alcançaria, como se verá, os múltiplos legitimados subsidiários no interesse da coletividade-vítima.

Outrossim, antes de prosseguir, registra-se que, em outras sedes jurisdicionais, o sistema processual penal prevê saídas “*interna corporis*” em hipóteses de “ações penais públicas subsidiárias da pública” [1] nas quais a legitimação subsidiária recai sobre o próprio Ministério Público: (1) Decreto-Lei nº 201/1967 (artigo 2º, 1º); (2) Lei nº 7.492/1986 (artigo 27); (3) Código Eleitoral (artigo 357, §§ 3º e 4º).

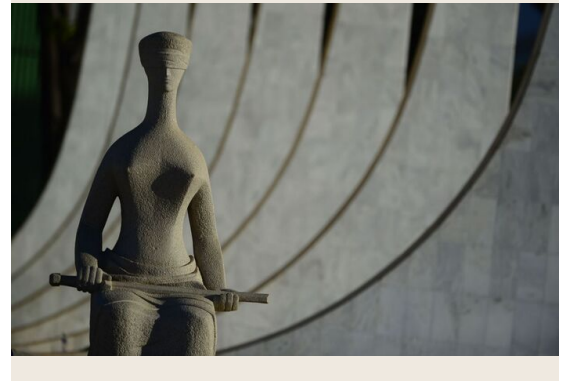
Com essa visão geral, perguntar-se: existiria um amplo rol de legitimados penais subsidiários extraídos diretamente da ordem jurídica brasileira? A resposta é sim e, contudo, isso parece permanecer silenciado nos debates profissionais e acadêmicos.

Para responder à questão processual penal é, antes de tudo, imprescindível sair do direito processual penal e ir além, em outras fronteiras, para, em seguida, realizar um inevitável retorno a ele — ou, dito poeticamente: “*É preciso sair da ilha para ver a ilha*” (José Saramago).

## Soluções normativas à subrepresentação coletiva

Mais precisamente, é preciso ir até o “mar” do direito processual coletivo, no qual a “vulnerabilidade organizacional” [2], em sua dimensão coletiva, é vista e tratada. Já na década de 1970, Cappelletti e Garth [3] notaram o problema da subrepresentação de interesses difusos e afins, indicando que as soluções ao redor do mundo seriam de matriz privada ou pública. Como se sabe, as normas do Brasil (em especial a Lei nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública — LACP) seguiram um “modelo misto”, atribuindo legitimação às instituições públicas e aos particulares.

Marcello Casal Jr./Agência Brasil



Spacca

Dito isso, a referida expedição caminha até o direito do consumidor e a importante Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor — CDC), na qual o supracitado “modelo misto” foi adotado (artigo 82), distribuindo legitimação coletiva entre entes públicos e privados.

Com efeito, o CDC é uma das mais importantes legislações do microsistema de processo coletivo, incidindo em diálogo com outras normas (artigo 117). E, nesse código, a coletividade-vítima não é uma ilustre desconhecida — ao contrário, encontra fundamento normativo direto, seja pelo viés do “consumidor-vítima” (artigo 17) e da própria coletividade-consumidora (artigo 2º, parágrafo único). Assim, o advento do CDC fortaleceu e viabilizou sobremaneira a defesa das coletividades, em especial, das coletividades-vítimas.

Além da centralidade ocupada pelo CDC no microsistema de processo coletivo, é preciso convir que o Código possui dimensões penais (há crimes previstos entre os artigos 61-79) e até mesmo processuais penais (artigo 80) — sobre a qual cabe um olhar diferenciado.

### **Ilustre esquecido artigo 80 do CDC: modelo misto de legitimação subsidiária?**

O artigo 80 do CDC é uma regra de direito processual penal muito esquecida, o que não combina com sua potencial importância. Isso porque tal artigo criou um rol de legitimados subsidiários à ação penal em relação aos crimes contra o consumidor. Nesse passo, o CDC remete essa legitimação subsidiária aos incisos III e IV do seu artigo 82 — ou seja, entes públicos e associações privadas.

Em outras palavras, para fins de legitimação subsidiária em ação penal, o CDC adotou um “modelo misto” para correção do problema da subrepresentação de interesses penais da coletividade-consumidora. Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) confirmou a legitimação coletiva decorrente do inciso III do artigo 82 do CDC, por exemplo, para Comissões das Assembleias Legislativas (AgRg no REsp nº 928.888/RJ [4]) e à Defensoria Pública (REsp nº 555.111/RJ [5]) — criando óbvios reflexos sobre o artigo 80 do CDC.

Nesse ponto, especialmente em relação à Fazenda Pública e à Defensoria Pública como legitimadas penais subsidiárias, o [pioneirismo de Franklyn Roger Alves Silva](#) deve ser destacado e inspirar a presente reflexão.

### **Superando os limites do CDC e mirando a “comunidade-vítima”**

A esta altura, o(a) leitor(a) já compreendeu que existe regra, direta e óbvia, estabelecendo um rol de legitimados subsidiários à ação penal pública. Contudo, também não deve ter passado silenciosamente se tratar de regra voltada aos crimes contra o consumidor. Nesse contexto, vale a crítica de Esteves [6] e Roger [7]: “*Não pode a relação de consumo ter uma proteção jurídica mais intensa do que outros bens jurídicos ocupantes do mesmo pedestal de proteção estatal.*”

Nesse passo, para além das relações de consumo, Franklyn Roger agregou como fundamento à legitimidade penal subsidiária da Defensoria Pública a LC nº 80/1994 e a responsabilidade constitucional expressa da instituição para a promoção de direitos humanos. Nessa senda, agrega-se também o conceito de “obrigações processuais penais positivas em relação à proteção das vítimas, as quais não se aplicam somente ao Ministério Público, mas ao Estado Brasileiro como um todo.

Mais tarde, [foram trazidos, expressamente, elementos normativos integradores](#)[8] do Microsistema de Processo Coletivo com a proteção penal da coletividade-vítima. Desse modo, os artigos 21 da LACP e 117 do CDC passam não somente a expandir a aplicação das regras do CDC para outros direitos coletivos, como também para alcançar as legitimidades penais decorrentes do artigo 80 c/c artigo 82, inc. III e IV, desse Código.

Sem olvidar o atuar da Defensoria Pública como “defensora do grupo” [9] e em favor da comunidade de vítimas [10]–[11] (seja como desdobramento da promoção dos direitos humanos ou a partir da cláusula de extensão do artigo 117 do CDC), há legitimidade penal subsidiária de outros órgãos públicos despersonalizados [12] (artigo 82, III), de associações (artigo



# opinião

82, IV) e das comunidades indígenas (artigo 232). Nessa senda, há um rol de legitimados em prol da coletividade-vítima [13], potenciais legitimados a acionar o STF frente à inércia ministerial.

## Receio da invasão ‘punivista’

O exercício de eventuais papéis de persecução penal pela Defensoria Pública incomoda o “senso comum” jurídico. Ainda assim, diante de regras positivadas e do papel protetivo da instituição, a questão deve ser refletida seriamente e sem corporativismo. Neste ponto, o debate “*Silva vs. Cacicedo*”, trouxe **contrapontos à legitimação penal da Defensoria Pública** [14].

Em verdade, a reflexão de Cacicedo é essencial para que a legitimação penal supletiva e subsidiária não se torne mera reprodução de um sistema penal abusivo; igualmente, a pesquisa de Roger Silva apresenta ferramenta importante para o combate à invisibilidade e à violação dos direitos da coletividade-vítima — guardando certa afinidade com as preocupações emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso “*Favela Nova Brasília*”, quanto à questão da participação da vítima.

Obviamente, poder-se-ia questionar a presença de membros da Defensoria Pública nos dois polos da ação penal. Contudo, nesse caso, trata-se de representação do interesses da comunidade vítima, não havendo muita distinção da situação de existirem dois advogados (vinculados à OAB, portanto) atuando em polos distintos ou dois membros do Ministério Público ocupando posições processuais distintas ao mesmo tempo (*Custos Iuris* e parte-recorrente), guardadas as distinções.

Ademais, existem normas autorizadoras da atuação colidente de membros defensoriais (LC nº 80/1994, artigo 4º-A, V), reforçadas por precedentes (STJ, [RMS 45.793/SC](#)), tudo em diálogo com as regras que atribuem à instituição a defesa dos direitos humanos das vítimas (individuais ou coletivas) — em especial: LC nº 80/1994, artigo 4º, XI, XV e XVIII e o próprio artigo 134 da CRFB/1988.

## O que impede o STF?

Os fundamentos normativos de uma legitimidade supletiva, subsidiária e excepcional de instituições públicas, associações privadas e comunidades indígenas em prol do interesse das “coletividades vítimas” foram expostos. E o que impediria o STF de (a)firmar tais legitimidades? **Para o jurista Lenio Streck**, a ação penal subsidiária seria pouco utilizada nesse cenário por desconfiança social e porque o sistema se autoprotege, inobstante seja um instrumento de controle democrático corretivo.

Para além de tais problemas, é necessário alcançar os ministros do STF. Ou seja, os pretensos legitimados devem propor tais ações, quando então serão decididos alguns pontos cruciais, tais como: o alcance da regra do artigo 80 do CDC a outras categorias de crimes, desde as regras de extensão (LACP, artigo 21 e CDC, artigo 117); a adoção do modelo subsidiário público, privado ou misto [15]; os contornos processuais penais da Defensoria Pública enquanto garantia constitucional dos direitos humanos, inclusive das vítimas, especialmente a partir da EC nº 80/2014.

Embora longe de definir a questão, o movimento de atualização do Regimento Interno do STF pode(ria) representar um farol a iluminar debates atualizados, inclusive garantindo a intervenção ministerial nas situações aqui discutidas. E, se for validada mais à frente pelo STF, a legitimidade penal subsidiária não deverá ser vista como substituta da importante legitimação do PGR, mas, sim, vista como uma garantia democrática eventual, subsidiária e excepcional para evitar a violação massiva de direitos humanos das coletividades-vítimas.

---

[1] SILVA, Franklyn Roger Alves. Legitimação Não Tradicional da Ação Penal – A Tutela de Bens Jurídicos por Outras Instituições Públicas. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, v. 3, n. 1, p. 367-404.

[2] Sobre Vulnerabilidade e Processo, conferir especialmente a seguinte pioneira obra: TARTUCE, Fernanda. *Igualdade e Vulnerabilidade no Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

[3] CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução: Ellen Gracie Norhfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.



- [4] STJ, AgRg no REsp n. 928.888/RJ, rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma, j. 16/5/2013, DJe 21/5/2013.
- [5] STJ, REsp n. 555.111/RJ, rel. Min. Castro Filho, 3ª Turma, j. 5/9/2006, DJ 18/12/2006, p. 363
- [6] ESTEVES, Diogo. SILVA, Franklyn Roger Alves. Princípios institucionais da Defensoria Pública. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 471
- [7] SILVA, Franklyn Roger Alves. Legitimação Não Tradicional da Ação Penal – A Tutela de Bens Jurídicos por Outras Instituições Públicas. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 396.
- [8] CASAS MAIA, Maurílio. Novas intervenções da Defensoria Pública: Custos Vulnerabilis e o Excepcional Amicus Communitatis no Direito Processual Penal. In: SILVA, Franklyn Roger Alves. O Processo Penal contemporâneo e a perspectiva da Defensoria Pública. Belo Horizonte: CEI, 2020, p. 125-159.
- [9] ZANETI JR., Hermes. CASAS MAIA, Maurílio. A Defensoria Pública e os grupos vulneráveis em colisão de interesses: reflexões sobre o “defensor público do grupo” (Defensor Publicus Coetus). Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 1070, Dez 2024, p. 47-85.
- [10] A criação da expressão é de Daniel Gerhard, sendo a publicação mais antiga: GERHARD, Daniel. CASAS MAIA, Maurílio. O Defensor-hermes, o amicus communitas: a representação democrática dos necessitados de inclusão discursiva. Informativo Jurídico In Consulex, Brasília, v. 22, p. 11-12, 1º jun. 2015.
- [11] Com ênfase na proteção dos direitos humanos: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. GERHARD, Daniel. MAIA, Maurílio Casas. A Defensoria Pública como “amiga da comunidade” (amicus communitatis) e a “Comunidade amiga” (amicus communitas): a representatividade comunitária na colisão de comunidades vulneráveis e no combate à sub-representatividade. In: AKERMAN, William; e MAIA, Maurílio Casas. Novo perfil de atuação da Defensoria Pública. Brasília: Sobredireito, 2023. p. 253.
- [12] Sobre essas figuras: UZEDA, Carolina. PANTOJA, Fernanda Medina. FARIA, Marcela Kohlbach de. TEMER, Sofia. Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (Art. 75, IX, do CPC). Civil Procedure Review, v. 12, n. 1, p. 165-205, 2021.
- [13] Para outra discussão e abordagem da “vítima coletiva”, conferir: MENDES, Soraia da Rosa. Processo Penal Feminista. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 99 ss.
- [14] CACICEDO, Patrick. Crítica científica de “Legitimação não tradicional da ação penal”: Defensoria Pública e a tutela de direitos por meio do direito penal – uma recusa. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, v. 3, n. 1, 407-416, Mar. 2017.
- [15] No caso do HC coletivo, por exemplo, o STF, no HC n. 143.641/SP, parece ter se inclinado a um modelo público, aplicando a analogia para permitir a sucessão ativa pela DPU, à luz da Lei do Mandado de Injunção, Lei n. 13.300/2016.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-fev-03/o-regimento-interno-do-stf-e-a-coletividade-vitima-a-hora-da-legitimacao-penal-subsidiaria/>