

**O DIÁLOGO DAS FONTES COMO MÉTODO INTEGRATIVO DO  
MICROSSISTEMA PROCESSUAL CIVIL COLETIVO DE TUTELA DO  
PATRIMÔNIO PÚBLICO**

**IL DIALOGO DI FONTI COME METODO INTEGRATIVO DI MICRO-SISTEMI  
PROCEDURA CIVILE COLLETTIVA DI TUTELA DI PATRIMONIO PUBBLICO**

**VALTAIR LEMOS LOUREIRO<sup>1</sup>**

**RESUMO**

As diversas leis que versam sobre o direito coletivo, em especial, as leis que são voltadas para proteção do patrimônio público não podem ser aplicadas de forma isolada, sob pena de esvaziarmos o direito fundamental de defesa do patrimônio público, portanto, se faz necessário à superação dos clássicos critérios de solução de conflitos entre normas. É certo é que devemos, sem afrontar o devido processo legal, buscar a utilização de técnicas e instrumentos contidos nas legislações de índole coletiva que melhor atendam o princípio da efetividade, como novo paradigma de acesso à justiça. O instrumento teórico mais adequado para permitir a coordenação entre as diversas leis que formam o microssistema coletivo, em especial o direito difuso de tutela do patrimônio público é a “teoria do diálogo das fontes”.

**PALAVRAS-CHAVE**

Diálogo das fontes; método integrativo; microssistema coletivo; patrimônio público

**RIASSUNTO**

Le varie leggi che si occupano dei diritti collettivi, in particolare, le leggi orientati a proteggere il patrimonio pubblico non può essere applicate in isolamento, a pena di svuotare il

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Espírito Santo-UFES- Promotor de Justiça do MPES.

diritto fondamentale di difesa del patrimonio pubblico, quindi, è necessario superare i classici criteri di risolvere i conflitti tra le norme. E' giusto che dobbiamo, senza affrontare il dovuto processo di legge, cercare l'uso di tecniche e strumenti contenuti nelle leggi di natura collettiva che meglio soddisfano in principio di effettività, come un nuovo paradigma per l'accesso alla giustizia. Lo strumento teorico più appropriato per consentire il coordinamento tra le varie leggi che formano il micro-sistemi collettivo, in particolare il diritto diffuso di tutelare patrimonio pubblico è la "teoria del dialogo delle fonti".

## **PAROLI CHIAVI**

Dialogo delle fonti; metodo integrativo; micro-sistemi coletivo; patrimonio pubblico

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como objetivo discorrer acerca da conformação do microssistema processual civil coletivo de tutela do patrimônio público, enfatizando a importância da "teoria do diálogo das fontes" como método capaz de integrar as diversas normas de natureza coletiva, ampliando o âmbito de efetividade das legislações .

Inicialmente procuraremos demonstrar a superação do sistema jurídico pautado na codificação, em que o código era considerado o epicentro do sistema jurídico, para constituição do microssistema, fruto das profundas transformações sofridas pela sociedade e o surgimento de direitos de massas.

A pluralidade de leis apresentam dificuldades em sua aplicação, pois os critérios clássicos resolução de conflitos de lei no tempo, não se mostram adequados pois são pautados na aplicação de uma só lei, quando muitas a aplicação coordenada das legislações melhor atenderiam os valores constitucionais.

O método capaz de promover a mencionada integração entre as diferentes legislações é o "diálogo das fontes", pois permite a aplicação conjunta de duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso concreto, contribuindo para maior efetividade na aplicação dos diplomas legais.

À luz da teoria do "diálogo das fontes" serão analisados alguns institutos presentes nas leis de Improbidade administrativa e de ação popular, por serem eminentemente

voltadas à tutela do patrimônio público e apresentarem a particularidade de possuírem na natureza mista, ou seja, de direito processual e material.

## 2. DO INSTITUTO DA CODIFICAÇÃO AOS MICROSSISTEMAS

O instituto da codificação desenvolveu-se nos países europeus, especialmente nos séculos XVIII e XIX, em um contexto de sistematização do ordenamento jurídico em virtude da própria derrocada do sistema absolutista.

O Código era considerado um conjunto unitário, no sentido de conferir segurança, tendo funcionando a codificação um epicentro do sistema jurídico, se comparado às demais fontes normativas. Tal circunstância era decorrente da prevalência do Estado liberal.

Nesse período, há uma preocupação voltada basicamente para o interesse individual, marcando o surgimento dos direitos fundamentais de primeira geração ou dimensão. O Código Napoleônico, na França, era concebido como sendo intocável e imodificável, pois continha todo o direito consagrado ao homem livre do período moderno.<sup>2</sup> Foi o período do auge das grandes codificações ou legalismo, pautado na proteção do indivíduo, sob a ótica do princípio da igualdade, com máximo respeito às declarações de vontade, sob o dogma do *pacta Sun servanda*.

Esclarece Gustavo Tepedino<sup>3</sup> que a pretensão de completude do Código Civil, caracterizava o processo legislativo com pretensão exclusivista, que descartava a utilização de fontes de integração heterônomas, forjando um sistema fechado, para o qual as Constituições não lhe diziam respeito. Enfatiza o referido autor que a escola de Exegese, reelaborando o princípio da completude da antiga tradição Romana medieval, levou as últimas consequências o mito que o direito codificado esgotava o sistema jurídico.

Em virtude da passagem do Estado liberal o Estado intervencionista ou social, especialmente após 1ª Guerra mundial, quando o Estado passou a resgatar o seu papel no contexto social, sob a ótica *Welfare State*, foi suplantado a linha da intervenção mínima do Estado, que em muito contribuiu para que fosse ocasionado crises sociais, econômicas e políticas.

---

<sup>2</sup> MEDINA, José Miguel Garcia, ARAÚJO, Fábio Caldas, GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Processo Civil Moderno – Procedimentos Cautelares e Especiais V.4. 3ª Ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013, p. 372.

<sup>3</sup>TEPEDINO, Gustavo. O Código Civil, os chamados microssistemas e Constituição: premissas para uma reforma legislativa. In: Problemas de Direito Civil. Gustavo Tepedino (Coord), Rio de Janeiro, Renova, 2001, PP.1 e ss.

Nesse contexto, a Constituição de Weimar se evidencia, os direitos fundamentais chegam a uma nova fase, ou seja, direitos de segunda geração ou dimensão, evidenciada pela proteção social estatal. Nesse contexto, começam a ganhar corpo interesses relativos a determinadas categorias, especialmente, em relação a certas classes trabalhadoras.

Restou evidenciado a existência de novos direitos com dimensão coletiva, se fazendo necessários instrumentos para assegurá-los. Nesse sentido, Mauro Capelletti aponta com precisão o novo momento:

Continuar, segundo a tradição individualista do modelo oitocentista, a atribuir direitos exclusivamente a pessoas individuais – como, exemplo, ao proprietário vizinho, no caso de abusiva construção edilícia, ou ao adquirente pessoalmente prejudicado no caso de fraude alimentar perpetrada em larga escala por um fabricante – significaria tornar impossível uma efetiva proteção jurídica daqueles direitos, exatamente na ocasião em que surgem como elementos cada vez mais essenciais para vida civil. Diante da deturpação, por exemplo, da esplêndida colina Fiorentina, eu, cidadão isolado, sou praticamente impotente. O valor em jogo é coletivo e deve se dar, portanto, a possibilidade de construírem-se tipos novos de tutela, não confiados exclusivamente ao interesse material e ao capricho da iniciativa individual<sup>4</sup>.

A partir da segunda metade do século XX, em razão do avanço tecnológico e o aumento exacerbado do consumo trouxeram à tona diversos questionamentos acerca do fim dos recursos naturais e questões referentes a necessidade de preservação ambiental, bem como, a noção globalizada da preservação de tais interesses, pois essenciais a preservação da vida humana no planeta. Esta concepção trouxe a visão de necessidade de preservação de interesses metaindividuais e indivisíveis, exigindo uma verdadeira uma ampla adequação dos meios de tutela jurisdicional, para a proteção desses direitos considerados difusos, que correspondem aos direitos de terceira geração ou dimensão.

Para Mauro Capelletti<sup>5</sup> “é o caso de se reiterar que estes interesses difusos tornaram-se de importância fundamental, a raiz das características das modernas economias, baseadas sobre a forma de produção, distribuição e consumo tipicamente coletivos”.

Restou evidente que havia uma classe de direitos tidos como coletivos, evidenciando que a tutela individual construída pelo legislador não seria mostrava adequada

---

<sup>4</sup> CAPELLETTI, Mauro. *Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil*. Revista de Processo, n. 5. Tradução do original italiano por Nelson Renato Palaia Ribeiro Campos. São Paulo: RT, 1977, p. 131-132.

<sup>5</sup> CAPELLETTI, Mauro. *Processo, Ideologia e Sociedade*. V. I. Tradução do Prof. Elício de Cresci Sobrinho, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 387.

para tutelar os direitos de massas, se fazendo necessário um rearranjo de conceitos e dogmas.<sup>6</sup>

Assevera Rodrigo Mazzei:<sup>7</sup>

os códigos ‘oitocentistas’ (que tinham a intenção de regular – com ‘completude’ – o direito privado) se revelaram como falhos, sem superfície apta para regular as relações jurídicas materiais que passaram a se apresentar, pois houve o surgimento de questões vinculadas não apenas à relação solidária (preocupação mor das codificações), nascendo, em cascata, questões ligadas ao ‘direito de grupos de classes’. Essa situação (não cogitada pelo pretérito legislador codificador) fez com que fossem editadas leis especiais para novas questões emergentes, cujo escopo era atender a reclames muito além da tutela individualista das codificações, pois, repita-se, seu impulsionamento está atrelado a um novo tipo de regulação, qual seja: os estatutos de grupo.

O autor italiano Natalino Irti em 1979 identificava na descodificação a substituição do monossistema pautado no Código Civil, pela noção de polissistema, constituído pela sobreposição de diversos microssistemas legislativos, constituindo universos isolados e independentes, tendo o Código Civil italiano à função centralizadora do Direito Privado. Já na edição, em 1999, o referido autor italiano, adotando uma posição menos radical, esclarece que o método dos microssistemas, apropriando-se da tradição civilística, não reduzia a racionalidade sistêmica do Direito Privado italiano, apesar da multiplicidade de leis especiais<sup>8</sup>. Portanto, em virtude da complexidade da própria sociedade, surge o fenômeno da constitucionalização do direito privado, deixando o Código Civil de ser o epicentro do ordenamento jurídico privado. Afirma Natalino Irti não ser mais possível colocar o Código Civil como centro do sistema, pois as leis nascidas como excepcionais acabam se protraindo no tempo e conquistando estabilidade, em torno da qual novas leis surgem, delineando um microssistema.<sup>9</sup>

Vivemos um momento de crise de valores e de modelos, sofrendo o direito reflexos, sejam maiores ou menores das mudanças dos valores, da economia, da ética e até mesmo religiosas. No atual contexto histórico o chamado tempo pós-moderno ou pós-modernidade, manifestado por uma época de intensas rupturas, transformações e incertezas. Portanto, o momento é caracterizado pela complexidade, evidenciado pela existência de

---

<sup>6</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ação Civil Pública: nova jurisdição trabalhista metaindividual: legitimação do Ministério Público*. São Paulo: LTr, 2001, p.23.

<sup>7</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. *A ação popular e o microssistema da tutela coletiva*, in Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006, p. 401.

<sup>8</sup> MARQUES, Cláudia Lima. *Superação das antinomias pelo diálogo das fontes: o modelo brasileiro de coexistência entre o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil de 2002*, Revista ESMESE, Nº 07, 2004.

<sup>9</sup> IRTI, Natalino. *L'età della decodificazione*. Diritto e Società, n. 03-4, 1978, p. 613 e ss.

múltiplas fontes jurídicas. Também se mostra múltipla a produção legislativa, sendo um grande desafio à manutenção da unidade e da coerência do sistema jurídico<sup>10</sup>.

Com precisão esclarece Hespanha<sup>11</sup> a complexidade pluralística de produção legislativa:

a simples constatação da existência de múltiplos polos de criação de normas jurídicas e de processos contínuos de negociação e de transacção entre eles – típica das situações de pluralismo e, por isso reclamada para o direito europeu – não garante, só por si, a justeza dos resultados obtidos: (com alguma impaciência perante certos argumentos panglosianos...), diríamos que muitos centros de poder, fora e dentro do âmbito oficial, muitas negociações e muitas negociações e muitas transacções, existiram em sociedade mafiosas ou pouco respeitadoras do direito e da justiça; mas nem por isso a ordem aí em vigor, tal que é “induzida de baixo para cima”, será mais justa ou mais perfeita do que a ordem que o Estado se esforça para impor, tal “de cima para baixo.

Enfatiza Hespanha<sup>12</sup> que enquanto as concepções pluralistas não cultivarem um ecumenismo que permita reconhecer todas as formas de manifestação autônoma de direito e dar a todas elas a mesma capacidade de se exprimirem na comunidade jurídica verdadeiro pluralismo não estará realizado.

Da inadequação do direito processual civil individual para a tutela dessas situações que envolvessem os interesses metaindividuais, nasce o processo coletivo. O Código de Processo Civil Brasileiro é norma de cunho individualista, o que se evidencia implicitamente pela dicção do art.6º do referido diploma ao preceituar que “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio”. Assim o processo coletivo surge porque o processo civil individual não consegue responder a essas demandas de massa. Enquanto, a regra geral do processo civil ordinário é que cada um defende direito seu, no processo civil coletivo, determinados legitimados são escolhidos para defender toda a coletividade. O sistema processual coletivo é previsto sem prejuízo do sistema de tutela individual. Nesse mesmo sentido é o magistério de Pedro Lenza:

Pode-se dizer que os instrumentos processuais suficientes e adequados para a solução dos litígios individuais, marcantes na sociedade liberal, perdem a sua funcionalidade perante os novos e demasiadamente complicados conflitos coletivos. Em uma sociedade de massa, industrialmente desenvolvida, é natural que, além dos conflitos individuais, existam e afluam conflitos de massa, nunca antes imaginados,

---

<sup>10</sup> MARQUES, Cláudia Lima. *O “Diálogo das Fontes” como método da nova teoria geral do Direito: um tributo a Erik Jaime*. In: *Diálogo das Fontes do conflito à coordenação de normas no Direito Brasileiro*. Coord. Cláudia Lima Marques. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012, p.18 e ss.

<sup>11</sup> HESPANHA, António Manoel. *O Caleidoscópio do Direito, o Direito e a Justiça nos dias e no mundo de hoje*. Almedina, 2007, p.64-65.

<sup>12</sup> Idem, p.65.

uma vez que a 'descomplexidade' social não produzia ambiente propício para a sua eclosão, nem tampouco dos conflitos difusos, transindividuais.<sup>13</sup>

Com uma sociedade constituída de valores cada vez mais plúrimos e de interesses contrapostos, o legislador, diante desse contexto pós-moderno, não conseguiu condensar em um único instrumento normativo, através de um código, toda a diversidade de interesses. Portanto, os temas específicos passam a ser tratados através dos chamados microsistemas.

Esclarece Francisco Amaral o referido contexto pós-moderno:

A incapacidade do Direito moderno de responder as questões fundamentais como, por exemplo, a justiça social, o bem comum, e as pertinentes ao início e ao fim da personalidade e dos seus efeitos, assim como também a “inadequação metodológica relativamente ao problema concreto específico da realização do direito; Um certo retorno ao irracionalismo, no sentido de oposição à razão totalizadora do pensamento jurídico da modernidade; A passagem do individualismo ao solidarismo, ou solidariedade social, expressa na nova concepção de pessoa, não mais o sujeito abstrato e formal da modernidade, mas a pessoa engajada no seu meio social; O pluralismo das fontes de direito e a importância crescente dos princípios jurídicos na gênese da norma jurídica aplicável ao caso concreto; A possibilidade e o reconhecimento da individualização e concretude das normas jurídicas que levam em consideração os aspectos particulares dos casos concretos; A perda da certeza jurídica, a insegurança e a incerteza no direito com a conseqüente imprevisibilidade do que resulta a afirmação de que vivemos em uma sociedade de risco; A superação do formalismo jurídico, que levava ao “isolamento e alheamento dogmático das exigências e dos problemas histórico- sociais reais e actuais” em prol de uma tendência à “materialização” do direito, isto é, uma tendência ao particularismo jurídico na criação do direito e a utilização de razões materiais pelos órgãos aplicadores do direito. Consequentemente, o direito não se apresenta mais como um sistema completo e coerente, capaz de dar resposta a todas as questões jurídicas; A constitucionalização dos princípios fundamentais do direito privado, no sentido da sua recepção pelo texto constitucional, que passa a ser o estatuto central da sociedade civil e política, e, conseqüentemente, a perda da centralidade sistêmica do Código Civil, própria do direito moderno; Relativização da dicotomia Estado X Sociedade Civil, ou público privado, surgindo um terceiro setor, o dos interesses públicos, porém não estatais, ora a cargo de entidades ou associações não-governamentais; Superação do princípio da divisão dos poderes na criação do direito, reconhecendo-se que aplicar é também criar direito; Crise e até superação da ideia do direito como sistema de normas hierárquicas e axiomáticas. O direito deixa de ser visto como um sistema de normas e passa a ser visto como sistema de procedimentos, superando-se o pensamento sistemático em prol do pensamento problemático; Personalização do direito civil, no sentido da crescente importância da vida e da dignidade da pessoa humana, elevados a categoria de direitos fundamentais ou humanos, que “constituem o núcleo das Constituições dos sistemas jurídicos contemporâneos.”<sup>14</sup>

### **3. O MICROSSISTEMA PROCESSUAL DE TUTELA COLETIVA**

---

<sup>13</sup> LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.28.

<sup>14</sup> AMARAL, Francisco. *O direito civil na pós-modernidade. Direito civil: atualidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 74-76.

O desenvolvimento de microssistemas jurídicos foi muito desenvolvido no campo do Direito material, no entanto, com a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, foram introduzidas importantes modificações no âmbito do processo coletivo, aperfeiçoando-se as regras que já existiam desde 1985 na Lei da Ação Civil Pública.

A tutela coletiva do patrimônio público é promovida no Brasil com amparo em quatro leis especiais. As duas anteriormente citadas (Código de Proteção e Defesa do Consumidor e Lei de Ação Civi Pública), e as leis 4717/65 ( Lei de Ação Popular) e 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

As referidas leis constituem um verdadeiro sistema processual jurídico que utilizam instrumentos de tutela coletiva objetivando viabilizar a proteção dos interesses metaindividuais.

Ada Peligrini Grinover se manifesta acerca do processo coletivo no Brasil:

No Brasil, a história das ações coletivas passa em um primeiro momento, pela elaboração de esporádicos estatutos legais prevendo a legitimação de associações e de instituições para a defesa em juízo dos associados ou interesses gerais da profissão, bem como da previsão da ação popular, inicialmente na Constituição de 1934 e depois ampliada e regulamentada pela Lei 4.717/65.<sup>15</sup>

Teori Albino Zavascki indica a existência de uma denominada “revolução brasileira de processo coletivo”, tendo em vista que na década de 70 a Lei 6.513/77 trouxe modificações objetivando a viabilização da tutela de direitos difusos, porém, na década de 80, a partir do advento da Ação Civil Pública preencheu lacunas do sistema de processo civil em relação a tutela dos direitos ou interesses transindividuais. Maior disciplinamento trouxe a Constituição Federal de 1988:

A partir da Constituição de 1988 que consagrou a tutela de direitos com natureza transindividual, tais como o direito ao meio ambiente sadio (artigo 225), à manutenção do patrimônio cultural (artigo 216), à preservação da probidade administrativa (artigo 37, §4º) e a proteção ao consumidor (artigo 5º, XXXII), bem como a Ação Popular (artigo 5º, LXXIII), a qual passou a ter objeto explícito e rol significativo de direitos transindividuais, tais como moralidade administrativa, meio ambiente, patrimônio histórico e cultural.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup>GRINOVER, Ada Pelegrini, Aluísio Gonçalves de Castro Mendes e Kazuo Watanabe. *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

<sup>16</sup>ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.42.

Entende Rodrigo Mazzei<sup>17</sup> ser inegável a existência de um microsistema coletivo, pois a tuletta de massa, sem uma regulação codificada, é regulada por uma grande número de diplomas interligado, com princípios comuns e formam um ‘microsistema’ que permite a constnate da legislação atrelada ao diriето coletivo. Enfatiza o referido autor que o ‘microsistema coletivo’, tem sua formação marcada pela reunião intercomunicante de vários diplomas, diferenciando-se da maiorizados ‘microsistemas’ que, em regra, tem formação enraizada em apenas uma norma especial, recebendo razoável influência de normas gerais.

Existem outras legislações, mas são estas quatro, principalmente, que compõem o sistema de vasos intercomunicantes, de normas que dialogam entre si sobre o mesmo assunto. A normatização das situações ou das relações jurídicas é feita através de legislações esparsas, mas pelo sistema de vasos comunicantes e das normas de reenvio se torna possível o estabelecimento o estabelecimento de diálogo entre as diferentes normas.

Na realidade existe uma diversidade de normas processuais responsáveis pela tutela coletiva, o que evidentemente complica sua aplicação à luz do caso concreto. Diante de tal circunstância a doutrina especializada brasileira para elaboração do Código Modelo de Processos Coletivos para Iberoamérica, aprovado nas Jornadas do Instituto Ibero-americano de Direito Processual, em 2004, na Venezuela, compilando-se em um só Código, todas as normas processuais referentes a tutela Coletiva.

Sob a influência do Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, teve início no Brasil um movimento para elaboração de um Código de Processo Civil Coletivo, pautado em uma tentativa legislativa de reunião de todas as normas processuais de direito coletivo em um só diploma legal. No entanto, ocorreu uma desistência da ideia do novo Código de Processo coletivo, passando a ser proposta uma revisão substancial da Lei 7.347/1985, como diploma processual coletivo, conforme o projeto de Lei 5.139/2009, sendo que o referido projeto foi rejeitado na Comissão de Constituição e Justiça, sendo interposto pelo relator, mas em 17 de março de 2010, o projeto restou rejeitado pela Câmara dos Deputados.<sup>18</sup>

Na realidade, tais projetos nunca ficaram longe de críticas do meio acadêmico. Antonio Gidi, por exemplo, apontou em relação aos inúmeros anteprojetos discutidos, que na sua concepção representavam alguns momentos retrocessos para a legislação brasileira.

---

<sup>17</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. *A ação popular e o microsistema da tutela coletiva*, in Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006, p. 408-410.

<sup>18</sup> GRINOVER, Ada Peligrini, *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999. P. 35-39.

Dentre os quais: a) o requisito da relevância social ou interesse social; b) o requisito da utilidade da tutela coletiva; c) a arbitragem coletiva; e d) o requisito da predominância das questões comuns. Ainda esclarece que entende qualquer um desses quatro dispositivos causará um retrocesso ao direito processual coletivo, sendo necessária a declaração de sua inconstitucionalidade, no seu entender seria o fim do processo coletivo, haja vista que os dispositivos podem comprometer a eficiência, a efetividade e a justiça no processo.<sup>19</sup>

Não podemos esquecer que foi o próprio pluralismo de interesses massificados que contribuiu para a descodificação, rompendo a estrutura fechada dos códigos, portanto, seria muito difícil promover uma alteração da atual cultura jurídica, no presente momento histórico.<sup>20</sup>

Portanto, o sistema processual da tutela coletiva encontra-se espalhado por diversas leis, exigindo do operador do direito o reconhecimento da existência de um microsistema de tutela processual coletiva, no sentido de conferir maior efetividade ao processo coletivo, pois o Código de Processo Civil é pautado no direito individual.

Assim, pode-se dizer que a conformação constitucional da tutela coletiva somada às regras próprias da Lei da Ação Popular, da Lei da Ação Civil Pública, do Código de Defesa do Consumidor, da Lei de Improbidade Administrativa, dentre outras, constitui um regramento comum a todo processo coletivo.

Ressalte-se que a Lei nº 8.078/90 incluiu na Lei nº 7.347/85 o artigo 21, segundo o qual “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. Por coerência, o artigo 90 do Código de Defesa do Consumidor também deixa claro que se aplicam às ações coletivas nele previstas as disposições da Lei da Ação Civil Pública, estabelecendo uma perfeita integração entre as duas legislações.

Montuari Ciocchetti de Souza manifesta-se acerca da amplitude alcançada pela Ação Civil Pública:

[...] ante a amplitude trazida pelo art. 83, tendo em vista a reciprocidade das normas processuais em análise e a relevância dos interesses por elas tutelados, a ação civil pública pode adotar qualquer rito procedimental, assim como conter qualquer tipo de

---

<sup>19</sup> GIDI, Antonio. *Rumo a um Código de processo civil coletivo: a codificação das ações coletivas do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 171.

<sup>20</sup> A lição referente ao direito civil também se aplica ao caso. RODOTÁ, Stefano. Ideologia e tecnica della riforma Del diritto civile. *Rivista di diritto commerciale*, I, 1967, p. 83: “*la maturità di una riforma, infatti, non può misurarsi soltanto dal corpo di proposte tecniche che si è in grado di apprestare, ma dal rinnovamento che la cultura è riuscita a promuovere rispetto alle idee espresse nei testi bisognosi di revisione*”.

pedido e de provimento jurisdicional – e não apenas no que pertine à defesa do consumidor[...].<sup>21</sup>

Tal lição é pautada na dicção do art. 83 do Código de Defesa do Consumidor, que enuncia: “Para a defesa dos direitos e interesses protegido por este Código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”.

Portanto, restou constituído um engenhoso sistema de complementaridade entre a parte processual do Código de Defesa do Consumidor e a lei da ação civil pública<sup>22</sup>. A doutrina tem se mostrado tranquila no sentido que o núcleo essencial ou duro do microsistema coletivo é constituído pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor<sup>23</sup>. Outros doutrinadores enfatizam que se faz necessário uma visão mais ampla, pois apesar da maior relevância dos referidos diplomas legais, os demais diplomas legais também devem ter suas regras aplicadas no que for útil e pertinente<sup>24</sup>.

A partir daí, a doutrina e a jurisprudência passaram a reconhecer existência de um sistema integrado de tutela dos interesses metaindividuais, ou seja, um “*microsistema processual para as ações coletivas*”, sendo aplicáveis entre si, no que for compatível, os regramentos das seguintes leis: Lei 4.717/1965(Ação Popular); Lei 6.939/1981(Lei da Política Nacional do Meio Ambiente); Lei 7.347/1985 (Ação Civil Pública); Lei 7.853/1989 (Lei das Pessoas Portadoras de Deficiência); Lei 7.913/1989 (Lei dos Investidores dos Mercados de Valores Imobiliários); Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor); Lei 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei 8.492/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança); a Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) e até a novíssima Lei 12.846/2013 (Lei anticorrupção) de 01 de agosto de 2013, em *vacatio legis* de 180 dias, prevê expressamente em seu art. 21 a adoção do rito da Lei de Ação Civil Pública em processos judiciais.

Assim, pela interpenetração de suas regras (salvo disposição em sentido contrário), esse microsistema deve servir de parâmetro para toda e qualquer ação coletiva, podendo seus instrumentos processuais ser utilizados para a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

---

<sup>21</sup>SOUZA, Montauri Ciochetti de Souza. Ação civil pública e inquérito civil. São Paulo:Saraiva, 2001, p.25.

<sup>22</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*.São Paulo:10ª Ed.,2007, p41.

<sup>23</sup> LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: RT, 2002, N.4.10, P.148.

<sup>24</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. *A ação popular e o microsistema da tutela coletiva*, in Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006, p. 409.

Grande parte da doutrina entende que entre a parte processual do Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Ação Civil Pública está estabelecido um diálogo com um núcleo essencial, havendo um envio e reenvio de informações, sendo denominadas de normas de reenvio. Sendo assim, tem se entendido que o um núcleo essencial ou gravitacional do microsistema processual coletivo são a Lei da Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor, apontando como base legal a combinação dos artigos 90<sup>25</sup> do Código de Defesa do Consumidor e 21<sup>26</sup> da Lei de Ação Civil Pública, sendo aplicáveis a todas as ações coletivas, secundariamente utilizando-se o Código de Processo Civil. Na realidade essas normas de reenvio constituem um verdadeiro sistema integrativo aberto, em um verdadeiro diálogo entre as normas de direito coletivo.

Por esta teoria entende-se que, somente em não havendo norma protetiva do direito coletivo no núcleo essencial e nas normas de reenvio, deve-se buscar aplicação do Código de Processo Civil.

A partir de uma análise mais específica do microsistema processual coletivo detectamos a existência de leis se são pautadas pelos mesmos princípios constitucionais, qual seja, a tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, estando intimamente relacionados à defesa dos mencionados princípios a Lei de Ação Popular, Lei de Ação Civil Pública e a Lei de Improbidade administrativa.

A tese aqui defendida é corroborada pela intangível doutrina de Emerson Garcia e Rogério Pacheco, senão vejamos:

A caracterização da tutela do patrimônio público como um direito difuso nos permite aplicar não só toda a sólida base teórica já produzida, no Brasil e fora dele, sobre o tema também, e sobretudo, os instrumentos legais já existentes em nosso ordenamento. Nessa linha, a par da aplicabilidade das normas previstas na Lei de Improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), tem-se como possível a incidência da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65) e do próprio CDC (Lei nº 8.078/90), isto, evidentemente, sem contar com a subsidiária possibilidade de aplicação do CPC e do próprio CPP, este último principalmente no capítulo referente ao inquérito civil.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste Título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.

<sup>26</sup> Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

<sup>27</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, 6ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.648.

É evidente, que se acreditarmos que as mencionadas legislações formam um verdadeiro microsistema de tutela do patrimônio, poderíamos concluir que todas as leis podem ser aplicadas de forma indistinta ante a peculiaridade do caso concreto.

Cabe enfatizar, como esclarecem Fredie Didier e Zaneti acerca do microsistema processual coletivo:

A Constituição é o fundamento de validade de todas as normas tanto no critério de sua formação como na aferição de sua conformidade *ex post factum* com os ideais constitucionais no momento de sua aplicação prática. A Constituição substitui o papel do Estado na expressão da soberania, não é mais o Estado que controla as fontes do direito; por exemplo na edição de leis ou códigos, mas a Constituição que orienta o ordenamento jurídico.<sup>28</sup>

A Constituição como ápice do ordenamento é a única responsável pela sua coerência interna, portanto a leis devem mover-se no âmbito dos direitos fundamentais, primando pela realização destes direitos.<sup>29</sup> Portanto, todo caminho de convergência das normas devem ser em direção da Constituição, verdadeiro vetor de unidade do sistema jurídico.

Evidencia-se de suma importância à adoção de critérios de solução de conflitos em um estudo que pretenda sopesar acerca dos microsistemas o enfrentamento das complexas questões acabam por perpassar os microsistemas, a adoção de critérios que permitem a teorização sobre esta questão de aplicação e incidência dos salientados dos chamados microsistemas passa por adoção de um método ou teoria do direito.

#### **4. O DIÁLOGO DAS FONTES COMO MÉTODO INTEGRATIVO**

A positivação criou o ambiente necessário para tematização do ser humano como objeto central do jurista, sendo assim, o problema teórico da antinomia jurídica no século XIX foi marcado pela positivação, diante da crescente importância da lei.<sup>30</sup> A partir de então, o processo de positivação e a concepção do direito como sistema exigiram soluções para os problemas de coerência lógica do sistema jurídico e da existência de antinomias jurídicas.

---

<sup>28</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR.;Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo, vol4. 4ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2009, p. 50.

<sup>29</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, 2 ed. Coimbra: Coimbra, 2001, p.483.

<sup>30</sup> DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*. 9ª Ed. São Paulo, Saraiva, 2009, p.5.

Os parâmetros clássicos para solução dos conflitos aparentes entre as normas jurídicas encontram-se delineados na antiga Lei de Introdução ao Código Civil, atualmente denominada Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, que dispõe através da redação originária de 1942, no seu §1º do art. 2º, que o conflito de leis no tempo pode resolver-se pela revogação parcial ou total de uma das leis em conflito, se incompatíveis, se uma das leis regula inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior, ou pela revogação expressa da lei anterior, que somente ocorre em casos específicos e de maneira clara. A revogação tácita exige uma atenção especial, em razão da prescrição do § 2º do art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, pois “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”. Portanto, podemos concluir que a regra no sistema jurídico brasileiro é da continuidade da vigência das leis, exigindo do operador do direito, decidir pela aplicação de uma das normas em conflito.

Os clássicos critérios de solução de conflitos entre as leis no tempo, quais sejam: 1) o cronológico (a lei mais nova retira a lei anterior do sistema); 2) a especialidade (a lei geral nova não prevalece sobre a lei especial); 3) a hierarquia (a lei hierarquicamente superior prevalece sobre a lei inferior), já não são mais capazes de solucionar os conflitos normativos, embora se encontrem presente na lei de introdução às normas do Direito Brasileiro.

Para Claudia Lima Marques<sup>31</sup> os tempos pós-modernos não mais permitem a monossolução, mas apenas os valores constitucionais. Sendo a referida autora a primeira a introduzir no Brasil a teoria do diálogo das fontes com base nos ensinamentos de Erik Jayme, vejamos:

O grande mestre de Heidelberg propõe então a convivência de uma segunda solução ao lado da tradicional: coordenação destas fontes. Uma coordenação flexível e útil (effet utile) das normas em conflito no sistema a fim de restabelecer sua coerência, isto é, uma mudança de paradigma: a retirada simples (revogação) de uma das normas em conflito do sistema jurídico (ou do ‘monólogo’, de uma só norma possível a ‘comunicar’ a solução justa), à convivência destas normas, ao diálogo das normas para alcançar sua ratio, finalidade ‘narrada’ ou ‘comunicada em ambas’.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> MARQUES, Claudia Lima. Superação das antinomias pelo diálogo das fontes: o modelo brasileiro de coexistência entre o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil de 2002. Revista de Direito do Consumidor, vol 51, jul.-set.2004, p. 34 e ss.

<sup>32</sup> MARQUES, Cláudia Lima, Diálogo entre o Código de Defesa do Consumidor e o Novo Código Civil: o diálogo das fontes no combate à cláusulas abusivas. Revista de Direito do Consumidor, ano 12, n.45, jan./mar.2003, p. 74.

Hodiernamente, estão sendo estudados, propostos e implementados mecanismos que, evidenciam um verdadeiro sincretismo processual, na linha da tendência da terceira onda de renovação preconizada por Cappelletti e Garth, qual seja, da efetivação dos direitos.

Cláudia Lima Marques<sup>33</sup>, com base no magistério de Erik Jayme, aponta a solução pautada no método interpretativo do diálogo das fontes (“dialogue de sources”), de modo que se permita a compreensão da pós-modernidade, a partir de uma aplicação coordenada e simultânea de diferentes fontes legislativas convergentes, pois a necessidade de coordenação de leis no mesmo ordenamento jurídico é exigência de um sistema eficiente e justo.

Veja o entendimento Bruno Miragem acerca do diálogo das fontes:

Trata-se de uma teoria, sem dúvida, visionária. Afirma a superação da noção de conflito entre leis, substituída pela de coordenação. E a possibilidade de coordenação e aplicação de diferentes leis sobre um mesmo caso, de forma orientada, justamente, pela proteção dos direitos fundamentais e da pessoa humana.<sup>34</sup>

O método interpretativo do diálogo das fontes ao invés de afastar a aplicação de uma determinada lei, procura aplicá-las de forma simultânea e coordenada, a partir de uma interpretação que mais efetive o mandamento constitucional. Portanto, verifica-se que o diálogo das fontes deve ser pautado em valores constitucionais, especialmente nos direitos fundamentais. Esta visão constitucional do sistema que permite a consolidação do método do diálogo das fontes no Direito Brasileiro, como bem esclarece Antonio Herman Benjamin:

O diálogo das fontes é um método de interpretação, de integração e de aplicação das normas, que contempla os principais desafios de assegurar a coerência e a efetividade do direito a partir do projeto constitucional e o sistema de valores que impõe. Além disso, consiste no método de coordenação e coerência sistemática das várias fontes do direito, assegurando a conformidade entre elas e a supremacia da Constituição e, mais ainda, dos seus valores e direitos fundamentais.<sup>35</sup>

Cláudia Lima Marques ao se referir aos critérios da hierarquia, especialidade e anterioridade apresenta uma nova visão para os “diálogos”:

---

<sup>33</sup> MARQUES, Cláudia Lima. O “Diálogo das Fontes” como método da nova teoria Geral do Direito: um tributo a Erik Jayme. In: \_\_\_\_\_ (coord) Diálogo das Fontes do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro. São Paulo, Ed. Revistas dos Tribunais, 2012, p.18 e ss.

<sup>34</sup> MIRAGEM, Bruno. Apresentação. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012a. p. 10.

<sup>35</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Prefácio. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 6-7.

a nova hierarquia, que é a coerência dada pelos valores constitucionais e a prevalência dos direitos humanos; a nova especialidade, que é a ideia de complementação ou aplicação subsidiária das normas especiais, entre elas, com tempo e ordem nesta aplicação, primeiro a mais valorativa, depois, no que couberem, as outras; e a nova anterioridade, que não vem do tempo de promulgação da lei, mas sim da necessidade de adaptar o sistema cada vez que uma nova lei nele é inserida pelo legislador. Influências recíprocas guiadas pelos valores constitucionais vão guiar este diálogo de adaptação sistemático.<sup>36</sup>

Também defende o diálogo das fontes Valério de Oliveira Mazzuoli como meio de interpretação do direito pós-moderno, por entendê-lo como um direito dialógico, que se intercomunica com a diversidade cultural no mundo contemporâneo, que se mostra um direito inclusivo e nunca exclusivo, se mostrando um sistema de proteção plural.<sup>37</sup>

Sendo assim, apontados três tipos de diálogos das fontes, o primeiro diálogo, é o nominado diálogo sistemático de coerência, onde as normas em análise podem se complementar, sendo assim, uma norma pode servir de base para outra. O segundo diálogo, é nominado diálogo sistemático de complementaridade e subsidiariedade de antinomias aparentes ou reais, permitindo uma relação complementar entre as leis supostamente conflitantes, buscando-se uma relação de coordenação entre as leis e até mesmo uma complementariedade principiológica, afastando o sistema clássico da revogação ou ab-rogação. O terceiro diálogo, é o das influências recíprocas sistemáticas, tem-se a redefinição do campo de aplicação, através da influência do sistema especial no geral e do geral no especial<sup>38</sup>.

Difícilmente o diálogo das fontes é determinado pelo próprio legislador como ocorre no art. 117 do Código de Defesa do Consumidor que determinou aplicar o Título III do referido código a Lei de Ação Civil Pública, no que for cabível.

O método do diálogo das fontes deve ser entendido a partir da concepção do direito como sistema. Acerca do sistema esclarece Maria Helena Diniz:

Sistema significa nexos, uma reunião de coisas ou conjunto de elementos, e método, um instrumento de análise. É o aparelho teórico mediante o qual se pode estudar a realidade. É, por outras palavras, o modo de ver, de ordenar, logicamente, a realidade, que, por sua vez, não é sistemática. Todo sistema é uma reunião de objetos e seus atributos (que constituem seu repertório), relacionados entre si,

---

<sup>36</sup> \_\_\_\_\_ Idem, p.31.

<sup>37</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno. São Paulo: Saraiva, 2010, p.130.

<sup>38</sup> MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman; MIRANGEM, Bruno. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. 3.ed. São Paulo: Ed. RT, 2010.p.34-37.

conforme certas regras (estrutura do sistema), que variam de concepção a concepção.<sup>39</sup>

Portanto, deve-se privilegiar a compreensão do direito como um sistema jurídico dotado de coerência interna e de um método dogmático, construído através de conceitos gerais.

Por outro lado, além da aplicação dos direitos fundamentais nas relações que envolvam o Estado e o particular, conhecida como eficácia vertical dos direitos fundamentais, também já é plenamente aceita a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, ou seja, na relação entre particulares.

Esta coerência sistêmica decorre necessário diálogo exercido no plano vertical entre as infraconstitucionais e a Constituição, pois esta como sistema aberto de regras e princípios deixa ainda um sentido útil ao princípio da unidade da constituição: o de unidade hierárquico-normativa.

Em um diálogo de fontes, há que se perseguir uma harmonia entre diferentes microssistemas que apresentem pontos de convergência, tonando-se possível construir as mais sólidas bases microssistemáticas.

É precisa a análise feita por José Garcia Medina e Fábio Caldas de Araújo ao mencionarem o conflito entre leis que regulam o processamento de ações coletivas (art. 104<sup>40</sup> da Lei nº 8.078/90 e art. 22,§1º<sup>41</sup>, da Lei nº 12.016/2009) não deve ser solucionado por critérios tradicionais de resolução de antinomias, mas pelo diálogo das fontes, por se mostrar a solução interpretativa que mais se ajuste à concretização dos direitos fundamentais descritos nos incs. LXIX e LXX da Constituição. Enfatizam os referidos autores que o juiz pondera as fontes heterogêneas, já que estas não se excluem.<sup>42</sup>

Cláudia Lima Marques entende o diálogo das fontes, como um diálogo de valores constitucionais, de proteção de sujeitos vulneráveis. Os paradigmas apresentados pela

---

<sup>39</sup> DINIZ, Maria Helena. *Conflito de Normas*, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.8.

<sup>40</sup> Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

<sup>41</sup> Art. 22. No mandado de segurança coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante.

§ 1º O mandado de segurança coletivo não induz litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante a título individual se não requerer a desistência de seu mandado de segurança no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva.

<sup>42</sup> MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. P.222.

mencionada autora levam em consideração os consumidores e até mesmo os idosos, crianças e adolescentes, que da sua vulnerabilidade do Estado diplomas legais como verdadeiros instrumentos de realização de políticas públicas. Para Reuder Cavalcante Motta na “relação jurídica de direito material na qual alguém dá causa a uma lesão ao patrimônio público, tem-se que, ao contrário do que a primeira vista pode ser perceber, é o Estado, a parte fraca e vulnerável na relação”.<sup>43</sup> Se mostra acertada a consideração feita pelo autor, pois ao protegermos o Estado estaremos os direitos e interesses difusos da sociedade, sem falar que por vezes, os agentes que lesam os cofres públicos tem grande poder controle da máquina estatal.

Como bem esclarece Luiz Guilherme Marinoni “há direitos fundamentais à tutela jurisdicional efetiva, tempestiva e preventiva”.<sup>44</sup> Esclarece o mencionado autor que para compreensão desses direitos se faz necessário à adequação da técnica processual aos direitos, ou seja, a técnica processual deve ser visualizada a partir das necessidades do direito material. Enfatiza o autor que o direito a tutela jurisdicional efetiva, engloba os seguintes direitos: i) técnica processual adequada; ii) o direito de participar por meio de procedimento adequado; e iii) o direito a resposta jurisdicional.

## **5. MICROSSISTEMA DA TUTELA COLETIVA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

Podemos apontar como núcleo essencial do microsistema de tutela coletiva do patrimônio a lei da ação civil pública que é essencialmente processual e especialmente as leis de ação popular e de improbidade administrativa que possuem disposições de ordem direito substancial e processual se mostram como importantes dispositivos legais a serem coordenados como fonte do microsistema, no entanto, tais dispositivos são pouco estudados.

### **5.1 A ação popular como fonte do microsistema**

A ação popular encontra-se prevista no art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal no rol dos direitos e garantias individuais do cidadão.

Muitos dispositivos legais previstos na Lei de Ação Popular (Lei 4.717/64) devem ser utilizados em todo o microsistema processual coletivo. O Art. 6º e seus

---

<sup>43</sup> MOTTA, Reuder Cavalcante. Tutela do patrimônio e da Moralidade Administrativa: Interpretação e aplicação. Belo Horizonte: Fórum, 2002, p.345.

<sup>44</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Técnica Processual e Tutela dos Direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p.142.

parágrafos 1º, 2º e 3º<sup>45</sup> que versam acerca da formação do litisconsórcio passivo por não estar previsto em boa parte dos diplomas especiais, como esclarece Rodrigo Mazzei<sup>46</sup>, muito menos no Código de Defesa do Consumidor e na Lei da Ação Civil Pública. Esclarece o referido autor que à extensão dos efeitos do art. 6º da Lei de Ação Popular, não justifica, que em sede de ação civil pública, se busque no Código de Processo Civil regras para o litisconsórcio passivo, tendo em vista que estão reguladas na Lei de Ação Popular.

Observe-se que a pessoa jurídica veículo para prática do ato lesivo e ilegal acaba enfrentando uma situação particular, podendo ocupar o polo passivo ou ativo da ação. Pode a pessoa jurídica poder a legalidade ou legitimidade do ato jurídico.

É importante ressaltar que o parágrafo 3º do art. 6º da Lei Ação Popular é aplicável a Lei de Improbidade Administrativa por força do artigo, 17,§3º<sup>47</sup>, da LIA. Enfatiza Rodrigo Reis Mazzei que tais previsões deveriam ser tratadas sob a ótica do microsistema processual coletivo, criticando a adoção de regras de processo civil individual referente ao litisconsórcio quanto à sua formação(necessário ou facultativo), esclarecendo que se mostra injustificável a posição do Superior Tribunal de Justiça em entender em relação a Ação Popular teríamos um litisconsórcio necessário quando a ação versar sobre a nulidade de ato jurídico e litisconsórcio facultativo no caso de Ação de Improbidade Administrativa. Para o mencionado autor é possível uma rotação de polos da ação por parte da pessoa jurídica de direito público em nome do interesse público em jogo, sendo assim entende que é possível a mobilidade, podendo a pessoa jurídica de direito público locomover-se, motivada pelo interesse público do polo passivo para o polo ativo ou simplesmente calar-se, ainda por certo momento, perante a inicial.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> “Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver beneficiário direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, b, do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma.

§ 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente”.

<sup>46</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. *A ação popular e o microsistema da tutela coletiva*, in Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006, p. 415.

<sup>47</sup> No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do artigo 6º da Lei nº 4.717 de 29.06.1965.

<sup>48</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. *A intervenção móvel da Pessoa Jurídica na Ação Popular e Ação de Improbidade Administrativa ( Artigos 6, § 3º, da LAP e 17, § 3º, da LIA)*. In Flávio Cheim Jorge, Marcelo Abelha Rodrigues e Eduardo Arruda Alvim (Coord). *Temas de improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: 2010, p.453-469.

Importante dispositivo é o parágrafo 3º do Art. 14 da Lei de Ação Popular, que prescreve o seguinte: “quando o réu condenado perceber dos cofres públicos, a execução far-se-á por desconto em folha até o integral ressarcimento de dano causado, se assim mais convier ao interesse público”.

Tal dispositivo legal, pautado na supremacia do interesse público permite que o título judicial seja executado de forma mais célere, ou seja, ao invés da execução seguir o rito regular do cumprimento de sentença que redundaria em uma penhora satisfação do crédito, ocorre uma abreviação através do desconto em folha de pagamento, caso o réu receba seus vencimentos dos cofres públicos.

Observe-se que se não existisse tal disposição na lei de ação popular, a execução se daria através da penhora e faltamente seria obstruída pela regra da impenhorabilidade contida no Código de Processo Civil<sup>49</sup>. O Superior Tribunal de Justiça tem posicionamento de que o desconto em folha de pagamento de servidor público referente a ressarcimento ao erário depende de prévia autorização dele ou de procedimento administrativo que lhe assegure a ampla defesa e o contraditório<sup>50</sup>.

Para Ricardo de Barros Leonel é possível o desconto em folha da condenação imposta na ação popular, vejamos:

Embora haja no sistema do CPC, regra específica determinando a impenhorabilidade dos rendimentos, o próprio dispositivo traz ressalva quanto à possibilidade de penhora para o pagamento de pensão alimentícia (art. 649 IV do CPC). Ademais, sendo as normas do sistema codificado de igual hierarquia legislativa (tanto o art. 734 como o 649 IV do CPC são normas infraconstitucionais de direito processual), parece que a melhor interpretação de ambas é a sistemática, na qual se formula o cotejo entre dois dispositivos, para concluir que: embora vigore a impenhorabilidade dos vencimentos, essa proteção à subsistência do devedor não incide no caso da cobrança da pensão alimentícia, e não impede o desconto em folha das prestações mensais. Para sustentar a validade da forma de execução da sentença prevista no art. 14,§ 3º da LAP, além dos argumentos acima, que são válidos pela aplicação subsidiária do CPC, deve-se ter em mente, também, que se trata de lei especial, valendo o princípio pelo qual *Lex specialis derogat generalis*. Vale dizer, prevalece, contra impenhorabilidade, a possibilidade de desconto parcelado, em

---

<sup>49</sup> Art. 649. São absolutamente impenhoráveis: [...] IV - os vencimentos, subsídios, soldos, salários, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões, pecúlios e montepios; as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, observado o disposto no § 3º deste artigo.

<sup>50</sup> AgRg no REsp 1.116.855-RJ, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julgado em 17/6/2010.

folha de pagamentos, para quitação de obrigação decorrente da sentença condenatória proferida na ação popular.<sup>51</sup>

Tem que se observar que embora haja o reconhecimento da existência do microsistema de tutela coletiva, muitas vezes os Tribunais acabam por aplicar regras do Código de processo Civil de forma subsidiária, quando tal diploma só deveria ser aplicado de forma residual, ou seja, quando não existir previsão no microsistema de tutela do patrimônio público. Portanto, as regras contidas no art. 6º da Lei de Ação Popular referentes ao litisconsórcio coletivo devem informar e serem aplicadas de forma coordenada em todas as ações que visem tutelar o patrimônio público.

O art. 19<sup>52</sup> da Lei 4.717/65 (Lei de Ação Popular) tem servido de base para o regime de reexame necessário em favor da coletividade. Dispositivo legal similar encontramos na Lei de Ação Civil Pública em favor de pessoas portadoras de necessidades especiais (art. 4º, §1º, da Lei nº 7.853/89), portanto, embora não constem hipóteses diferenciadas de duplo grau de jurisdição obrigatório nas Leis nºs 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa), em razão do microsistema processual coletivo, o referido artigo vem sendo aplicado no âmbito da ação civil pública, embora os tribunais apontem como motivação a aplicação analógica do dispositivo, apesar de um evidente caso de utilização do método do diálogo das fontes<sup>53</sup>. Em julgado mais recente do Superior Tribunal de Justiça já no sentido do reconhecimento da interação e complementação de diferentes leis.<sup>54</sup>

Outro importante dispositivo da Lei de Ação Popular é o Art. 21<sup>55</sup> que traz a previsão da prescrição das pretensões que não sejam ressarcimento ao erário. O prazo prescricional é de um lustro nos termos do mencionado dispositivo legal. Segundo o entendimento do Superior Tribunal de Justiça<sup>56</sup> tal prazo também se aplica a Ação Civil Pública, tal conclusão está pautada no entendimento que a Ação Civil Pública e a Ação

---

<sup>51</sup>LEONEL, Ricardo de Barros. Comentários à lei de ação popular: art. 14. In: COSTA, Suzana Henrique da (Coord.). Comentários à lei de ação civil pública e lei de ação popular. São Paulo:Quartier Latin, 2006. p.260.

<sup>52</sup> Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente, caberá apelação, com efeito suspensivo.

<sup>53</sup>PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REMESSA NECESSÁRIA. ART. 19 DA LEI Nº 4.717/64. APLICAÇÃO. 1. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário. Doutrina. 2. Recurso especial provido.(STJ, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 19/05/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, undefined).

<sup>54</sup>AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, 2ª T., DJe 25/04/2011.

<sup>55</sup> Art. 21. A ação prevista nesta Lei prescreve em 5 (cinco) anos.

<sup>56</sup> REsp 1.089.206-RS, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 23/6/2009.

Popular compõem um microsistema de tutela dos direitos difusos onde se encartam a moralidade administrativa sob seus vários ângulos e facetas. Portanto, à míngua de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, se faz necessário a incidência da analogia *legis*, aplicando-se o prazo quinquenal, tal como ocorre com a prescritibilidade da Ação Popular, para a Ação Civil Pública.

Poucos dispositivos legais das leis que tutelam o patrimônio público apresentam dispositivos acerca da prescrição. A Lei de Improbidade Administrativa (art. 23) deve tão somente aplicável as sanções civis nela prevista, vejamos disposição legal:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas:

I - até 5 (cinco) anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão à bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

A determinação contida no §5º do artigo 37 da Constituição Federal, que estabelece a imprescritibilidade das ações que visam o ressarcimento ao Erário também é uma situação que se mostra peculiar.

Nos art. 9º<sup>57</sup> da Lei 4717/1965 e também o art. 5º, § 3º, da Lei 7347/1985<sup>58</sup> estão contidos a regulamentação da desistência ou abandono da causa na ação popular e na ação civil pública, respectivamente, mas analisando tais dispositivos para o microsistema coletivo é possível concluir que embora o a ação de Improbidade Administrativa não trate acerca do pedido de desistência ou abandono, os dispositivos das mencionadas deve aplicação as ações que versem acerca da improbidade administrativa. A Lei de Ação Popular e a Lei de Ação Civil Pública tratam da possibilidade de sucessão processual, permitindo que o Ministério Público ou outro legitimado assumam o polo ativo da ação, com o objetivo de evitar a extinção terminativa da demanda. Em ação por ato de improbidade administrativa, sendo o Ministério Público o autor da ação, não se vislumbra o abandono ou desistência a desistência pelo *Parquet*, tendo em vista a indisponibilidade do direito material tutelado. No entanto, o

---

<sup>57</sup> Art. 9º Se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, II, ficando assegurado a qualquer cidadão bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

<sup>58</sup>“Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa”.

outro legitimado a propor a ação por ato de improbidade administrativa é o ente público lesado, sendo assim, se o mencionado autor abandonar a causa ou desistir da ação deverá ser intimado o Ministério Público para verificar a possibilidade de assunção do polo ativo da demanda, com base nos dispositivos legais do microsistema processual coletivo.

Portanto, a partir de um diálogo sistemático de complementaridade e subsidiariedade da Lei de Ação Popular para as demais leis do microsistema, não sendo o caso de ressarcimento ao erário ou aplicação de sanções por ato de improbidade administrativa, deve ser a fonte o dispositivo legal contido na Ação Popular.

## 5.2. A ação de improbidade administrativa como fonte do microsistema

A ação de improbidade administrativa encontra seu fundamento de validade na Constituição Federal<sup>59</sup>, somada, a própria conformação constitucional do processo coletivo, assim como as regras próprias - do mandado de segurança coletivo, da Lei de Ação Civil Pública, Lei de Ação Popular, Código de Defesa do Consumidor, entre outras, constituem um todo que deve ser reconhecido como um sistema integrado de defesa dos interesses difusos, no caso em análise, da tutela efetiva do patrimônio público. Nesse sentido a lição de Marcelo Zenkner, vejamos:

Se na tutela do patrimônio público há mais de uma via jurisdicional que pode prestar a tal finalidade (ação popular, ação civil pública e ação de improbidade administrativa), a identidade de objetivos que se estabelece entre elas também deve gerar uma interpenetração entre seus regramentos [...].<sup>60</sup>

A Lei de Improbidade administrativa (Lei 8.429/92) traz alguns dispositivos legais que são recepcionados pelo microsistema processual coletivo. Como afirma Rodrigo Mazzei<sup>61</sup> nos artigos 1º a 3º<sup>62</sup> da Lei de Improbidade Administrativa encontram-se os sujeitos

---

<sup>59</sup>Art.37, § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

<sup>60</sup> ZENKNER, Marcelo. *Efetividade das Ações por Ato de Improbidade Administrativa e Regras de Competência: uma Proposta de Sistematização*. In: OLIVEIRA, Alexandre Albagli; CHAVES, Cristiano; GHIGNONE, Luciano. *Estudos Sobre Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 291.

<sup>61</sup> MAZZEI, Rodrigo Reis. *A ação popular e o microsistema da tutela coletiva*, in Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006, p. 418-419.

<sup>62</sup>Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

que poderão ser punidos pela prática de ato ímprobos, para o autor o termo autoridade trazido pelo art. 6º da Lei 4.717/65, deve ser atualizado, pois melhor é o termo agente público, sendo poderá ocupar o polo passivo da ação popular qualquer agente público, servidor ou não, que exerça mesmo que forma transitória ou sem remuneração, mandato, cargo, emprego ou função, sendo assim, o termo funcionário não deve ser empregado em sentido estrito. Entende também o referido autor que apesar da Ação Popular utilizar o termo “beneficiário direto”, pois a legitimação passiva é dos que se beneficiam de planejada e intencional do ato, tratando-se de ato de improbidade administrativa, tendo em vista que a ação popular é também meio idôneo para anular o ato lesivo à moralidade administrativa, poderá também ser punido aquele que se beneficiou indiretamente com o ato.

Em virtude da semelhança das ações de improbidade administrativa com as ações civis públicas e ações populares, especialmente em relação a pretensão de reparação de danos causados ao erário, as regras existentes expressamente na Lei de Improbidade administrativa, podem suprir omissões ou serem mais úteis que previsões aparentam ser expressas na Lei de Ação Civil Pública ou ações populares. A Lei 7.347/85 ( Lei de Ação Civil Pública), em seu art. 13<sup>63</sup>, prevê que em caso de condenação em dinheiro haverá destinação a fundo. Já na Lei de Improbidade Administrativa, existe previsão expressa que em caso de sentença de procedência de sentença de reparação de danos ou da perda dos bens havidos ilicitamente, a destinação será em favor da pessoa jurídica lesada, como prevê o art. 18<sup>64</sup> da Lei 8429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). Portanto, a destinação de verbas diretamente a pessoa jurídica lesada se mostra mais adequado à efetividade da tutela jurisdicional.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

<sup>63cc</sup>Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”.

<sup>64cc</sup>Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito”.

Embora seja reconhecida a existência de um microssistema processual coletivo por boa parte da doutrina e pelo Superior Tribunal de Justiça, o grande desafio tem sido a sistematização dos instrumentos legais coletivos a partir das normas neles constantes como instrumento capaz de dar efetividade a tutela do patrimônio público.

Todas as normas do microssistema processual coletivo se relacionam, mas podemos identificar normas que constituem que formam o núcleo essencial de tutela do patrimônio público, sendo elas: a lei de improbidade administrativa, a lei de ação popular e a ação civil pública. Também vale menção a Lei 12.846/2013, publicada no dia 02/08/2013, em *vacatio de legis* de 180 dias após publicação, que dispõe a responsabilizar administrativa e civilmente as pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.

O diálogo das fontes se mostra como método adequado para interpretação e integração do microssistema coletivo, pois a partir do diálogo das leis se busca a solução mais adequada ao caso concreto, ou seja, a solução do problema a partir da coordenação entre as leis, de maneira que se permita a concretização dos princípios informadores da tutela do patrimônio público, que inclusive tem previsão constitucional. Portanto, os direitos fundamentais a serem protegidos seriam o da conservação do patrimônio público e da moralidade administrativa, que constituem em suma, o direito fundamental à boa administração pública.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABELHA RODRIGUES, Marcelo; KLIPPEL, Rodrigo. **Comentários à Tutela Coletiva**. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2009.

ALVIM, Eduardo Arruda. **Coisa julgada e litispendência no anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (coord.). **Direito Processual Coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

AMARAL, Francisco. **O direito civil na pós-modernidade**. *Direito civil: atualidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos**. Ed. Método. São Paulo, 2011.

ANDRADE, Flavia Cristina Moura; PAVIONE, Lucas dos Santos. **Improbidade Administrativa Lei nº 8.429/1992**. 2ª ed. JusPodivm: Salvador. 2011.

BEDÊ JR, Américo. **A natureza Jurídica da Ação por atos de Improbidade Administrativa**. In: OLIVEIRA, Alexandre Albagli; CHAVES, Cristiano; GHIGNONE, Luciano. Estudos Sobre Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2010.

BEZERRA FILHO, Aluízio. **Lei de Improbidade Administrativa**, 1ª ed., 4ª reimpr.. Curitiba: Juruá, 2009.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. tradução Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CAPELLETTI, Mauro. **Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil**. Revista de Processo, n. 5. Tradução do original italiano por Nelson Renato Palaia Ribeiro Campos. São Paulo: RT, 1977.

CAPELLETTI, Mauro. **Processo, Ideologia e Sociedade**. V. I. Tradução do Prof. Elício de Cresci Sobrinho, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**, 2 ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR.;Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. Processo Coletivo, vol4. 4ª Ed. Salvador: Juspodvm, 2009.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Ministério Público. Procuradoria-Geral de Justiça. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. **Improbidade Administrativa**. Vitória: CEAF, 2004.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6ª ed, revista e ampliada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GIDI, Antonio. **Class actions como instrumento de tutela coletiva dos direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Rumo a um Código de processo civil coletivo: a codificação das ações coletivas do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1994.

GRINOVER, Ada Pelegrini, Aluísio Gonçalves de Castro Mendes e Kazuo Watanabe. **Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

HESPANHA, António Manoel. **O Caleidoscópio do Direito, o Direito e a Justiça nos dias e no mundo de hoje**. Almedina, 2007.

JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ALVIM, Eduardo Arruda. **Temas de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ação Civil Pública: nova jurisdição trabalhista metaindividual: legitimação do Ministério Público**. São Paulo: LTr, 2001.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Comentários à lei de ação popular: art. 14**. In: COSTA, Suzana Henrique da (Coord.). **Comentários à lei de ação civil pública e lei de ação popular**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo: RT, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. São Paulo: 10ª Ed., 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Carmargo. **Ação Popular: proteção do erário público, do patrimônio cultural e do meio ambiente**, 5. Ed. ver. Atual e ampl. São Paulo: RT, 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica Processual e Tutela dos Direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIM, Antonio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, 3ª Edição, 2010.

MARQUES, Cláudia Lima, **Diálogo entre o Código de Defesa do Consumidor e o Novo Código Civil: o diálogo das fontes no combate à cláusulas abusivas**. Revista de Direito do Consumidor, ano 12, n.45, jan./mar.2003.

\_\_\_\_\_. **Superação das antinomias pelo diálogo das fontes: o modelo brasileiro de coexistência entre o Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil de 2002**, Revista ESMESE, Nº 07, 2004.

\_\_\_\_\_. **O “Diálogo das Fontes” como método da nova teoria geral do Direito: um tributo a Erik Jaime**. In: Diálogo das Fontes do conflito à coordenação de normas no Direito Brasileiro. Coord. Cláudia Lima Marques. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2012.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa: o Direito dos Administrados dentro da lei nº 8.429/92**. 2ª ed.. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MAZZEI, Rodrigo Reis. **A ação popular e o microsistema da tutela coletiva**, in Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). **Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65**. São Paulo: RCS, 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados internacionais de direitos humanos e direito interno**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZEI, Rodrigo Reis. **A intervenção móvel da Pessoa Jurídica na Ação Popular e Ação de Improbidade Administrativa ( Artigos 6, § 3º, da LAP e 17,§ 3º, da LIA)**. In Flávio Cheim Jorge, Marcelo Abelha Rodrigues e Eduardo Arruda Alvim (Coord). **Temas de improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen jurs, 2010.

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEDINA, José Miguel Garcia, ARAÚJO, Fábio Caldas, GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Processo Civil Moderno – Procedimentos Cautelares e Especiais**. V.4. 3ª Ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Princípio do Juiz Natural e sua Aplicação na Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: RT, 2006.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Tutela Repressiva da Improbidade Administrativa: Princípios Informadores e Microssistemas**. In Alexandre Albagli Oliveira, Cristiano Chaves e Luciano Ghione. **Estudos Sobre Improbidade em Homenagem ao Prof. J.J. Calmon de Passos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MONTENEGRO FILHO, Misael. **Código de Processo Civil Comentado e Interpretado**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **A Administração Pública e a Ação Popular**. Revista de Direito Público do Estado da Guanabara, nº 2, 1967.

MOTTA, Reuder Cavalcante, **Tutela do patrimônio e da Moralidade Administrativa: Interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum, 2002.

IRTI, Natalino. **L'età della decodificazione**. Diritto e Società, n. 03-4, 1978.

PIMENTEL, Alessandra. **O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 114, nov. 2001.

RODOTÁ, Stefano. **Ideologia e tecnica della riforma Del diritto civile**. Rivista di diritto commerciale, I, 1967.

VIGORITI, Vincenzo. **Interessi Colletivi e processo: La legittimazione ad agire**. Milano: Giuffrè, 1979.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ZENKNER, Marcelo. **Efetividade das Ações por Ato de Improbidade Administrativa e Regras de Competência: uma Proposta de Sistematização**. *In*: OLIVEIRA, Alexandre Albagli; CHAVES, Cristiano; GHIGNONE, Luciano. **Estudos Sobre Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2010.