V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I

ANGELA ARAUJO DA SILVEIRA ESPINDOLA

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

ALEJANDRO ABAL

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/ Unisinos/URI/UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Alejandro Abal, Angela Araujo Da Silveira Espindola, Liane Francisca Hüning Pazinato – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-267-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Processo. 3. Jurisdição. 4. Efetividade da Justiça. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I

Apresentação

O projeto de internacionalização do CONPEDI chegou a sua 5ª edição, sendo esta a primeira ação internacional do CONPEDI na América Latina. O V Encontro Internacional do CONPEDI, ocorrido na Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai, no período de 8 a 10 de setembro de 2016, teve sua realização promovida, em parceria, por seis instituições brasileiras, dentre as quais a Universidade Federal de Santa Maria – UFSM e a Universidade Federal do Rio Grande – FURG, juntamente com a Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai, as quais são as instituições de origem do coordenador e das coordenadoras do Grupo de Trabalho PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I. Foi, portanto, uma grande responsabilidade e uma imensa alegria para estes coordenadores atuarem, não só na condução da exposição dos trabalhos em Montevidéu, mas sobretudo, poder reviver aquelas discussões quando da redação desta breve apresentação do livro que reúne os 14 artigos que resultaram dos estudos dos pesquisadores que compartilharam uma profícua tarde de debates e reflexões em 09 de setembro de 2016.

Os pesquisadores, oriundos de diversas instituições de ensino superior do Brasil, cumpriram com excelência seu papel neste V Encontro Internacional do CONPEDI, trazendo contribuições importantes para a construção do conhecimento científico acerca da Jurisdição, do Direito Processual (Civil e Penal) e, sobretudo, para a efetividade da justiça, entabulando um debate profícuo entre as pesquisas brasileiras e uruguaias. São eles: Ricardo Utrabo Pereira , Ana Luiza Godoy Pulcinelli, Cristina Veloso De Castro, Renata Aparecida Follone, Felipe Lascane Neto, Mônica Bonetti Couto, Lorena Machado Rogedo Bastianetto, Magno Federici Gomes, Cristiny Mroczkoski Rocha, Paulo Junior Trindade dos Santos, Agnes Carolina Hüning, Liane Francisca Hüning Pazinato, Antonio Henrique De Almeida Santos, Bárbara Gomes Lupetti Baptista, Klever Paulo Leal Filpo, Maria Cristina Zainaghi, Beatriz Ferreira Dos Reis, Laise Helena Silva Macedo, Juliana Vieira Pereira, Joyce Pacheco Santana, Izaura Rodrigues Nascimento, Gabriela Oliveira Freitas, Maiara Vieira Fonseca,

Um destaque especial a participação do Prof. Rafael Biurrun, da Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai com a apresentação de sua pesquisa intitulada “La integralidad en el registro de las actuaciones en audiencia: un aspecto olvidado de la tutela jurisdiccional efectiva”. Esperamos que a leitura dos artigos que seguem possa contribuir para reflexões futuras e traga boas conexões que extrapolem nossas fronteiras.

Angela Araujo Da Silveira Espindola (UFSM)

Liane Francisca Hüning Pazinato (FURG)

Alejandro Abal (Facultad de Derecho. Universidad de la República)

A MUTAÇÃO DE POLOS NOS MICROSSISTEMAS LEGAIS BRASILEIROS: DEFLUÊNCIAS PROCESSUAIS DE IMPACTO NA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS POTESTATIVOS SUB JUDICE

THE SUBJECTIVE MIGRATION IN BRAZILIAN LEGAL SYSTEM: PROCEDURAL CAUSALITY OF IMPACT ON COLLECTIVE RIGHTS CLAIMED IN A COURT OF LAW

Lorena Machado Rogedo Bastianetto
Magno Federici Gomes

Resumo

Este trabalho centra-se na mutação de polos, prevista na Lei da Ação Popular (LAP) e na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Ao se valer da vertente metodológica jurídico-dogmática e do raciocínio lógico-dedutivo, procura-se delinear as crises processuais que a transmudação interpolar pode gerar na prática forense em cotejo com os demais institutos jurídicos e as incongruências sistêmicas percebidas pela permissiva legal, as quais impactam negativamente na efetividade de direitos coletivos. Acredita-se que há pertinência para a propositura de alternativas harmonizadoras a esse movimento subjetivo na relação instrumental, aptas a modernizar conceitos clássicos para a concreta efetividade da jurisdição cooperativa.

Palavras-chave: Ação popular, Ação de improbidade administrativa, Mutação de polos, Responsabilidade civil do estado, Institutos processuais

Abstract/Resumen/Résumé

The following article focuses on the subjective migration between parties – from defendant to plaintiff – authorized in specific Brazilian lawsuits as civil class actions and public civil actions due to official misconduct. Based on the juridical dogmatic alignment and deductive reasoning, material and procedural institutes were pointed out in order to reveal how party migration depicts inadequacy and severe contradictions to the legal national order, especially when there are collective rights at stake. It is believed that softer alternatives are able to redesign classical concepts concerning the lawsuit proceedings without doing a disservice to the effectiveness of cooperative jurisdiction.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Class action, Civil public action, Party migration, Liability of the state in tort, Procedural institutes

1 INTRODUÇÃO

O instrumento republicano da ação popular foi inaugurado no ordenamento jurídico pátrio em 1934, tendo sua regulamentação infraconstitucional adentrado o sistema brasileiro em 1965. Mais recentemente, com a Constituição da República de 1988 (CR/1988), o poder constituinte originário demonstrou relevante preocupação com a probidade da Administração Pública e a conduta de seus agentes, fato que culminou, em 1992, na regulamentação da ação de improbidade. Ambas as legislações são marcos históricos no desenvolvimento do direito substantivo e adjetivo brasileiro, sob os aspectos de viabilização formal da participação popular na gestão e condução da *res publica*, na ampliação dos preceitos condicionantes para o exercício do direito de ação e na consagração dos direitos de terceira dimensão.

O escopo deste trabalho, a partir desse contexto, foca-se no instituto da mutação de polos previsto nas Leis nº 4.717/1965 e 8.429/1992, ambas de pouca reflexão doutrinária até o momento. Acredita-se que a compreensão dessa deferência legislativa envolva a compatibilização e atualização de institutos materiais e processuais vários. Busca-se adentrar na eminência e corolário dessa previsão legislativa para as teorias e conceitos que englobam o Direito processual e administrativo nacionais e sua real exequibilidade nos moldes do novo Código de Processo Civil (CPC/2015), em cotejo com as disposições constitucionais acerca da responsabilidade civil do Estado.

Faz-se importante salientar que a interpolaridade ou apolaridade constitui-se como um fenômeno de vanguarda para o Direito processual mundial, já que dinamiza a estabilização da relação processual, fato que, inegavelmente, infirma a aplicação de garantias processuais, como o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, inciso LV, CR/1988), a responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, § 6º, CR/1988) e de institutos endoprocessuais, como a revelia, a preclusão, a sucumbência e o reexame necessário.

Assim, este artigo propõe-se a refletir a respeito da possibilidade de aplicação da transmudação polar no contorno processual existente e atentar para as crises processuais dele advindas, de ingerência imediata nos direitos materiais *sub judice*, bem como na atuação do Juízo, a qual ganha contornos ainda mais essenciais para o desenvolvimento hígido da relação entre os sujeitos processuais em colaboração e cooperação.

Nesse contexto, este trabalho teórico-documental, a partir da metodologia jurídico-dogmática e do raciocínio lógico-dedutivo, alicerça-se na investigação do microssistema legislativo brasileiro próprio à persecução de direitos coletivos, bem como na análise dos

princípios e construções jurídicas dos institutos materiais e formais que devem se conciliar para a formação de uma unidade sistêmica sã.

O estudo inicia-se com o exame do instituto da responsabilidade civil do Estado, sua aplicação na jurisprudência e conexão com a mutação de polos. Em seguida, trata dos princípios do contraditório e da ampla defesa e sua efetividade na relação processual sujeita à transmudação polar. A revelia e a preclusão são, em seguida, apreciadas na conjuntura processual instável, assim como os institutos endoprocessuais da sucumbência e do reexame necessário.

2 A RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO NAS AÇÕES POPULARES E AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A responsabilização objetiva do ente público já era prevista na Constituição brasileira de 1946[1], fruto do desenvolvimento da atuação estatal na esfera jurídica do cidadão e da sociedade.

Esse instituto revela-se de especial importância para o tema aqui proposto, uma vez que, ao se permitir a mutação de polos da pessoa jurídica (PJ) de direito público ou privado prestadora de serviços públicos nas ações populares, está-se desconstituindo a lógica da teoria da imputação objetiva, consagrada hoje no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a tendência jurisprudencial de aplicar a teoria do risco integral aos danos ambientais, maciçamente presentes no âmbito dessa ação.

Como é cediço, a responsabilidade objetiva do Estado configura-se por atividades ilícitas e também lícitas, as quais acarretam um dano jurídico certo, específico e anormal para um ou alguns cidadãos. Nessa concepção, não há avaliação acerca do aspecto subjetivo (culpa ou dolo por parte do agente estatal), bastando, para sua determinação, a comprovação da conduta comissiva – regra geral –, do dano e do nexo causal entre estes. Esse entendimento parte da premissa de que o agente é a personificação do próprio Estado, o qual só se materializa pela atuação das pessoas naturais que fazem parte de seus quadros funcionais ou atuam em nome ou em substituição a ele, mesmo que não incluídos em sua estrutura burocrática. Referida doutrina alicerça-se no princípio da legalidade, isto é, o agente atua como se o Estado fosse por expressa disposição legal. Ora, fato é que, ao deferir a mutação de

[1] Art. 194 da Constituição brasileira de 1946: as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes (BRASIL, 1946).

polos na relação processual das ações populares, estar-se-ia consentindo na fragmentação dessa elaboração, ou seja, Estado e agente não formariam mais uma unidade de atuação. Personificar o Estado com condutas que o alevantem e o dignificam é mister indiferente para o Direito processual, já permitir essa cisão em situações de lide caracteriza um real desbaratamento da construção teórica a respeito da tematização.

Assim, ao permitir-se que a PJ de direito público ou privado mude do polo passivo para o ativo nessas ações, mesmo que em nome dos princípios mais caros do Direito administrativo, a indisponibilidade e supremacia do interesse público – segundo Bandeira de Mello (2012) –, estar-se-ia consagrando a ruptura de sua personificação pela pessoa natural, deixando-a em uma posição de maior vulnerabilidade, uma vez que essa mutação tem significância evidente de que o Estado não coaduna com a atuação de seu agente e o posiciona como o responsável pelo dano em questão.

Nas ações de improbidade, essa mutação de polos revela-se com maior tranquilidade, visto que a Lei nº 8.429/1992 foi desenhada com o intuito sancionatório de condutas perpetradas por agentes públicos. Muitas vezes, a relação processual inaugural faz-se entre PJ de direito público ou privado interessada e o agente responsável pela má prática administrativa. Essa dinamização faz-se pertinente nos casos em que o Ministério Público (MP) figura como autor da ação (art. 17, § 3º, Lei nº 8.429/1992); e nesse contexto, a atuação da PJ envolvida a seu lado, no polo processual ativo, realmente faz jus aos objetivos primaciais da ação de improbidade, qual seja, a punição do agente.

Perceba-se que, nessa conjuntura, não se está desconstituindo a teoria da imputação objetiva, uma vez que a *mens legis* tem como fim principal extirpar o agente da atribuição de personificar o Estado e ressarcir o ente dos danos decorrentes do exercício daquele em manejo da coisa pública.

Pertinente é a discussão a respeito da dinamização polar no que concerne aos efeitos ressarcitórios da ação de improbidade. Mesmo que a PJ de direito público figure como autora da ação, os danos ao patrimônio público, de acepção *lata*, acarretam prejuízos difusos, isto é, a toda a coletividade. A conceituação de patrimônio público, atualmente, é bastante abrangente, segundo preceitua o art. 23, inciso III, da CR/1988, *in verbis*:

> Art. 23 da CR/1988. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (BRASIL, 1988).

Assim, vê-se, claramente, a intercomunicação da ação de improbidade com a ação civil pública quando tem o MP como seu autor inaugural. Nesse cenário, a sanção ao agente ainda é primacial, mas o ressarcimento do dano não se faz menos eminente. Ao se considerar a massificação desse prejuízo, isto é, a projeção coletiva da ação predatória do agente, a PJ de direito público ou em exercício de serviço público também far-se-ia responsável perante os cidadãos por essa atuação, o que implicaria duplo posicionamento da PJ na relação ou sua bipolaridade processual, qual seja, a de autor ou litisconsorte ativo para punição do agente perpetrador e de réu e litisconsorte passivo para a concretude da recomposição dos prejuízos difusos sofridos.

Nesse contexto, observa-se que todo o microssistema de instrumentos processuais constitucionalizados para o exercício de direitos coletivos encontra-se interligado, podendo-se chegar à conclusão de que a permissão legal para a mutação interpolar prevista na Lei da Ação Popular (LAP) e na Lei de Improbidade Administrativa (LIA) poder-se-ia, com propriedade, ser estendida à ação civil pública, bem como a outras ações de natureza semelhante, como às atinentes ao direito consumerista e às ações mandamentais.

Note-se que o instituto de mutação interpolar revela-se diverso da bipolaridade processual, esta última já corriqueira no sistema processual brasileiro. A título ilustrativo, pode-se citar os institutos da autofalência (arts. 97, inciso I, e 105, Lei nº 11.101/2005) e da autoinsolvência – art. 753, inciso II, do CPC/1973, ainda em vigor segundo o art. 1.052 do CPC/2015, bem como a consignação em pagamento havendo dúvida sobre o credor (arts. 547 e 548, inciso III, do CPC/2015), a segunda fase procedimental da exigência de contas (arts. 550, §§ 2º, 3º, 6º, 551 e 552 do CPC/2015), a oposição de embargos à monitória (art. 702, caput e § 5º, do CPC/2015) e ainda as hipóteses doutrinárias e legais de duplicidade de pedidos. Quer-se asseverar que a presença de um mesmo ente em ambos os polos não acarreta a infirmação da teoria do órgão, ou, como se denominou anteriormente, da imputação objetiva, tampouco debilita o art. 37, § 6º, da CR/1988, consagrador da responsabilidade objetiva do Estado, prescindindo da discussão acerca da culpabilidade nos litígios envolvendo ações comissivas de seus agentes.

Com o assentimento legal de interpolaridade ou mesmo de apolaridade da relação processual, estar-se-ia, implicitamente, trazendo à relação processual a matéria da culpabilidade e, ao mesmo tempo, modificando a compreensão do direito de regresso, expressamente insculpido no dispositivo constitucional em comento.

Perceba-se que a ação de regresso, por meio da qual se busca o direito de regresso, constitui-se um instrumento processual *a posteriori* da ação principal, cujo resultado teve

repercussão na esfera patrimonial do Estado ou de PJ que lhe fez as vezes, na busca de ressarcimento pelos prejuízos sofridos, derivativos do real causador do dano aferido na ação originária. Dito direito coaduna-se com a responsabilidade objetiva e com a teoria do órgão, uma vez que deixa as litigiosidades internas no âmbito estatal para solução ulterior, levando a consideração do elemento subjetivo – culpabilidade – para um momento processual subsequente, indiferente para o autor da ação primária. Já há muito, na jurisprudência, tem-se rechaçado a obrigatoriedade de denunciação da lide ao agente público na ação principal de responsabilidade objetiva, justamente por acarretar um retardamento injustificado do desfecho processual e provimento judicial, segundo as premissas constitucionais[2], além de não haver prejuízo por parte do ente estatal ao seu direito de regresso em momento diferido.

Faz-se essencial asseverar a respeito da teoria do risco integral, fundamentação atinente à impossibilidade de exclusão da responsabilidade objetiva do Estado pelas excludentes do nexo causal – culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior –, ou de sua mitigação pela culpa concorrente entre vítima e Estado, a qual tem ganhado fôlego na doutrina e jurisprudência brasileiras quando se trata de atividades de extremo risco, como o dano decorrente de material bélico e substâncias nucleares[3], ou de bens jurídicos de sobrelevada eminência: meio ambiente, vida e segurança coletivas[4].

Mais uma vez, ao se permitir a mutação de polos nas ações populares ou em ações civis públicas, em decorrência ou concomitantemente com ações de improbidade administrativa que visem à reparação de danos atinentes a ditos bens, a impossibilidade de alegação, em sede processual, de qualquer fato que afaste a responsabilidade objetiva do Estado enseja, com veemência, o posicionamento da PJ de direito público ou em atividade de serviço público como réu na relação processual, fato infirmador dessa capacidade de interpolaridade expressa nas referidas leis.

3 AS CRISES PROCESSUAIS QUANTO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA

As garantias constitucionais procedimentais mais alevantadas no sistema brasileiro, o contraditório e a ampla defesa[5], são institutos que devem ser constantemente checados pela autoridade judicial durante a tramitação processual, já que sua carência ou infirmação

[2] Sobre o tema, consulte: REsp: 866614 AL 2006/0147978-0.
[3] Sobre o tema, consulte: art. 21, inciso XXIII, CR/1988; e art. 14, Lei nº 6.453/1977.
[4] Sobre o tema, consulte: art. 1º, Lei nº 10.744/2003.
[5] Art. 5º, inciso LV, CR/1988.

possuem o condão de nulificar o procedimento. O CPC/2015 (Lei nº 13.105/2015) ratifica o processo civil constitucionalizado, inovando o sistema jurídico, ao inserir em seu art. 10[6]:

> Art. 10 do CPC/2015. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual tenha que decidir de ofício (BRASIL, 2015).

Inegável é que a permissividade da mutação interpolar afeta a verificação do exercício do contraditório e da ampla defesa, já que não há balizas fixas para o magistrado avaliar essas garantias durante o procedimento, fato que impinge ao juízo o ônus de saneamentos seriados no decorrer da demanda, a fim de expungi-lo de nulidades.

Em interessante trabalho sobre a mutação de polos, Cabral (2009, p. 19-55) milita a favor da despolarização e mutação de polos nas demandas, afirmando que as condições da ação, como a legitimidade *ad causam*, e o interesse de agir ter-se-iam de ser remodelados para uma "legitimação *ad actum*" e para um interesse de momento, o qual ele intitula de "zona de interesse". Asseverando todas as reverências a esse estudo impecável, ousa-se discordar dessa reformulação das condições da ação no contexto da estrutura processual do País.

A relação processual não é, de maneira alguma, estática, mas, sim, intensamente cambiante, e a conceituação do interesse de agir sob os aspectos da utilidade-adequação-necessidade encontra-se, igualmente, ultrapassada. O Direito alemão, berço infindável de avanços na seara jurídica, permite uma desvinculação do "direito de condução do processo" (*Prozessführungsrecht*) ao "direito material objeto da ação", bem como faculta ao juízo a decisão de modificação do pedido mesmo após a citação do réu, desde que referida mudança não prejudique o direito de defesa (CABRAL, 2009, p. 23, 26).

Incontestavelmente, esse alargamento da atividade jurisdicional proporciona uma maior efetividade do processo e, consequentemente, uma obtenção muito mais eficaz do bem da vida almejado pelas partes. Além do mais, a amplitude da discricionariedade do magistrado – não se confunda com arbitrariedade – proporciona uma análise mais detida da demanda em questão, corroborando uma atuação colaborativa dos sujeitos processuais para o sucesso do procedimento. Há que se sopesar, no entanto, se a mudança de polos na demanda realmente trará, na conjuntura nacional, avanços ao sistema processual, já que implicará múltiplas apreciações sobre o cumprimento do contraditório e da ampla defesa, bem como

[6] Segundo o CPC/1973, a decadência legal, matéria de ordem pública, pode ser reconhecida de ofício, sujeitando-se, apenas, ao pronunciamento judicial, sem necessidade de oitiva da parte que decaiu do direito. Vide arts. 269, inciso IV, e art. 295, inciso IV, do CPC/1973.

sobre a ocorrência da preclusão – lógica, temporal e consumativa –, os efeitos da sucumbência, a capacidade de recorrer; enfim, essa movimentação entre extremos pode recrudescer enormemente o ofício magistral, torná-lo muito mais complexo do que já é e resultar em excessos e morosidade processuais.

Transplantar doutrinas e institutos alienígenas para o Direito brasileiro não é somente acomodá-los ou acrescê-los à legislação; trata-se de atividade muito mais dispendiosa e árdua, já que imprescindível é o exame de todas as premissas e ilações decorrentes para que o sistema não se veja entremeio a crises processuais contínuas, oriundas de institutos que não se harmonizam, disjuntivos e até contrapostos.

Propõe-se, analogamente à tese de Cabral (2009), uma reforma nas acepções das condições da ação, vetustas e petrificadas sob a égide procedimental vigente, mas não dentro desse paradigma de atos e momentos, "*actum* e zonas de interesse", para o procedimento em contraditório em geral, mas, sim, sob um regime de exceção, em ações de grande litigiosidade interna como as concursais ou multitudinárias, ou em demandas reunidas (conexão ou continência), nas quais há a percepção nítida de distintas fases processuais, etapas de união de partes para alcance de objetivos comuns pertinentes ao direito material versado, estágios de disjunção subjetiva para atingir propósito individual, períodos de consórcios entre extremos por ocasião de intervenções de terceiros; enfim, frise-se que as condições da ação, em sede extraordinária, devem ser suavizadas e graduadas para uma legitimação por fases (*ad phasis*) e um interesse de agir por objetivo (*scopus*). Sem ousar oferecer uma solução prematura, são apenas delineamentos mais brandos e, ao mesmo tempo, empreendedores no contexto normativo contemporâneo.

4 OS INSTITUTOS ENDOPROCESSUAIS DA REVELIA E DA PRECLUSÃO: FLUIDEZ OU CATACLISMO PARA O PROCESSO?

Determina, *in verbis*, o § 3º do art. 6 da LAP (Lei nº 4.717/1965):

> 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 (BRASIL, 1965).

Atente-se, *prima facie*, que o dispositivo apresenta incongruências que devem ser sanadas pela doutrina e pela jurisprudência, não tendo esta última, segundo as pesquisas

realizadas, ainda ventilado as nuanças que agora se enfrentarão.

Segundo a redação do texto, infere-se que é facultado à PJ de direito público ou privado tanto abster-se de responder à demanda quanto mudar de polo na relação processual. O conectivo "ou" no teor legal imprime a ideia de "alternatividade".

Ao ponderar-se acerca da afirmação supra, vê-se que, em uma primeira leitura, a lei facultaria ao ente abster-se integralmente de integrar a lide[7] ou atuar em litisconsórcio com o autor da ação[8]. Assim, quanto à PJ de direito público, caso fosse de seu alvedrio não oferecer qualquer tipo de resposta à ação, infere-se que os efeitos materiais da revelia não se aplicariam ao caso, por força do art. 345, inciso II, do CPC/2015; e tampouco causaria o julgamento antecipado do pedido (art. 355, inciso II, do CPC/2015). O efeito processual da revelia, desnecessidade de intimação dos atos processuais (art. 346, CPC/2015), também não incidiria nesse contexto, visto que não há necessidade de constituição de patrono nos autos pela PJ de direito público, uma vez que a mesma tem sua representação judicial já previamente estabelecida em lei especial e também no CPC/2015[9].

Faz-se importante salientar que não somente os entes da Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são considerados Fazenda Pública, mas também as autarquias e fundações públicas (fundações autárquicas ou autarquias fundacionais), em interpretação sistemática e teleológica com o art. 150, inciso VI, alínea *a*, § 2º, da CR/1988, que trata do instituto da imunidade recíproca. Na jurisprudência, o entendimento é ainda mais alargado quanto à aplicação da imunidade em tela[10], incluindo as PJs de direito privado prestadoras de serviço público – entenda-se: empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público –, fato que ratifica a colocação dessas PJs também como Fazenda Pública.

Resta indagar se a ausência de resposta afigura-se útil ao interesse público, como expresso no texto legal (LAP), o que, sem sombra de dúvida, não se revela pertinente. Omitir-se quando demandado, sendo ente da Administação Direta ou PJ de direito público ou privado prestador de serviço público no âmbito da Administração Indireta, jamais afigurar-se-á como atitude proba e concernente aos princípios constitucionais da Administração Pública, ainda mais quanto ao instituto da responsabilidade objetiva de sede constitucional.

Prefere-se, *in casu*, agarrar-se à literalidade textual, que diz "[...] abster-se de

[7] A respeito, consultar art. 238, CPC/2015.
[8] A respeito, consultar: art.113, inciso III, CPC/2015.
[9] A respeito, consultar: art. 75, CPC/2015.
[10] Sobre o tema, consulte: AI 558682/SP.

contestar (ausência de contestação e não de resposta) o pedido"[11] e inferir que a PJ deve requerer ao juízo, por simples requerimento, pedido de mutação polar ou reconhecer a procedência do pedido. O reconhecimento da procedência do pedido acarretaria a extinção do processo com resolução do mérito (art. 487, inciso III, alínea *a*, CPC/2015). Ressalte-se que a transação também seria aceitável, já que a indisponibilidade de direitos coletivos e difusos não possui relação com a possibilidade de transação. Os termos de ajustamento[12] de conduta e os acordos de leniência[13] são comprovações de que direitos indisponíveis como o meio ambiente podem ser pacificados pela autocomposição.

Quanto à PJ de direito privado não integrante da Administração Indireta, como as concessionárias ou permissionárias, ou quanto às empresas públicas ou sociedades de economia mista em exercício de atividade econômica, chega-se a conclusões diversas em relação ao dispositivo em comento. Por seu turno, não são consideradas Fazenda Pública; assim, não possuem as prerrogativas de inaplicabilidade dos efeitos materiais e processuais da revelia.

Quanto aos efeitos materiais, presunção de veracidade dos fatos narrados na inicial e julgamento antecipado do pedido, o juízo poderia infirmá-los, já que o exercício de serviço público caracterizaria a indisponibilidade do direito. Já em relação às exercentes de atividade econômica, essa inaplicabilidade não seria razoável, sujeitando-se essas últimas aos efeitos materiais do instituto.

Quanto ao efeito processual, desnecessidade de intimação dos atos decisórios, entende-se que não há azo para sua inexequibilidade, visto que ditas PJs devem constituir patrono nos autos, não tendo representação judicial instituída em lei.

Assim, apresentar-se-ia uma situação teratogênica, qual seja: a PJ de direito privado prestadora de serviço público, fora da estrutura da Administração Indireta, não respondendo à demanda, sofreria apenas os efeitos processuais da revelia, mas teria, de igual forma, a responsabilidade objetiva primária pelos atos de seus agentes. Essa contumácia, certamente, impulsionaria sua condenação e acarretaria, muitas vezes, na responsabilidade subsidiária do Estado, o qual deve ser chamado a indenizar no caso de exaurimento de recursos da prestadora de serviços públicos[14].

Ao empreender o mesmo raciocínio anterior, entende-se que a abertura legal de "abster-se de constestar" relaciona-se com um simples peticionamento por troca de posição

[11] Art. 6º, § 3º, da LAP (Lei nº 4.717/1965, grifo nosso).
[12] Compromisso expressamente previsto no art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985.
[13] Acordo de leniência expresso nos art. 16 a 17-B da Lei nº 12.846/2013.
[14] Sobre o tema, consulte: REsp 738026/RJ.

processual (ou o reconhecimento do pedido do autor) e não a ausência de qualquer resposta, fato que, como já abordado acima, culminaria nas consequências já expostas neste estudo quanto à mutação polar: enfraquecimento da responsabilidade objetiva e apolaridade para as consequências da condenação reparatória e recomposição do dano.

No que concerne às PJs de direito privado integrantes da estrutura administrativa (Administração Pública Indireta), mas exploradoras de atividade econômica, sujeitam-se, em regra, ao regime privado, por força do art. 173, § 1º, inciso II, da CR/1988, elemento que não leva essas empresas estatais a sujeitarem-se à regra geral da responsabilidade civil, isto é, na modalidade subjetiva, haja vista o grande espectro de previsão da responsabilidade objetiva pela legislação especial[15]. Além do mais, se não apresentarem resposta, incidem também em todos os efeitos da revelia. Caso peticionem para movimentarem-se de eixo na relação processual, infirmam toda a estrutura indenizatória para o demandante, deixando seus empregados, diretores e gerentes na posição de réus e sem calibre financeiro para a reparação do dano, bem como deturpam as balizas condicionantes da responsabilidade objetiva, inserindo, no mérito *sub judice*, a verificação da culpabilidade da pessoa natural em âmbito civil e administrativo pelo desmembramento do ente moral e seus representantes.

Referida prática poderia ser interpretada como uma desconsideração da personalidade jurídica por peticionamento do próprio ente moral originalmente na posição de réu na ação, fato que importaria na introdução de um terceiro na relação jurídica processual – a pessoa natural em apartado da PJ –, o que inauguraria, portanto, um incidente de procedimento minudente no novo contexto processual civil, definido em bases que solidificam a relevância do efetivo contraditório e ampla defesa[16].

De todo o narrado, apreende-se o quanto a disposição legal em tela é imprecisa, deficiente, acarretando dissonâncias ao sistema processual brasileiro. O mais curioso é que a jurisprudência, preponderantemente, aceita essa troca polar sem alarde nas ações em apreço, sem qualquer aprofundamento quanto às deturpações advindas.

A preclusão, outro instituto endoprocessual extremamente essencial à celeridade e economia procedimentais, sofre também com a possibilidade de intercâmbio polar. Mais uma vez, caberá ao juízo o espinhoso caminho de aferir a lógica preclusiva nessa mutação: mudar de polo sem contestar a ação, e, em um segundo momento, discordar do autor principal da ação quanto a algum aspecto da demanda teria qual significância? Os fatos alegados e provados pelo agente público na posição de réu e que dizem respeito à PJ de direito público

[15] A respeito, consultar: art. 2º, Lei nº 12.846/2013; arts.12 e 14, Lei nº 8.078/1990.
[16] A respeito, consultar: art. 133 a 137 do CPC/2015.

personificada por ele teriam quais influências nos atos praticados por essa mesma PJ como autor? Caso a PJ conteste e, *a posteriori*, resolva transmudar de polo, quais efeitos preclusivos consumativos e lógicos incidiriam sobre a atuação litisconsorcial com o autor da ação?

Este estudo não tem por escopo responder a nenhuma dessas indagações. Entende-se que, ao revés, deve-se prezar pelo posicionamento da PJ como réu, e, se em algum momento, afigurar-se útil a esse ente atuar em litisconsórcio com o autor para o alcance de finalidades públicas, que lhe seja permitido fazer-se presente em ambos os extremos, cumprindo seu papel em cada um deles com as prerrogativas e sujeições específicas, sem desmantelar a sistemática jurídica material e processual.

5 A SUCUMBÊNCIA EM CENÁRIO PROCESSUAL CAMBIANTE E O IMPLEMENTO DO DUPLO REEXAME NECESSÁRIO: O PROCESSO EM PECÚNIA

O regime financeiro do processo também é matéria relevante para o estudo em tela, já que descortina uma principiologia importante para a compreensão da transmudação de polos.

Sabido é que, apesar de o art. 10 da LAP (Lei nº 4.717/1965) prescrever que "as partes só pagarão custas e preparo a final" (BRASIL, 1965), em conjugação com o art. 5º, inciso LXXIII, da CR/1988, depreende-se que o autor encontra-se eximido do ônus da sucumbência e das custas processuais.

Igualmente, no art. 18 da Lei da Ação Civil Pública (LACP) (Lei nº 7.347/1965), ao autor ficam dispensados quaisquer adiantamentos de custas e, inclusive, custo financeiro pelo julgamento da lide. A única exceção prevista é a comprovação da má-fé, analogamente ao disposto na LAP (Lei nº 4.717/1965).

Relativamente à ação de improbidade, a Lei nº 8.429/1992 é silente. Segundo Zavascki (2014):

> [...] em razão da natureza constitucional da ação de improbidade (art. 37, § 4º, CR), na ausência de regra específica a respeito da matéria, justifica-se que também em relação a essa ação o Ministério Público fique dispensado do ônus de sucumbência (ZAVASCKI, 2014, p. 122).

Acrescenta-se essa dispensa também à PJ interessada que promova a ação de improbidade, já que a teleologia *pro societate* da demanda impinge ao intérprete dar alcance a

essa imunidade constitucional a todos os legitimados legais.

Consequentemente, salvo a má-fé demonstrada em juízo, autores de ações constitucionais como a ação popular, ação civil pública e ação de improbidade, possuem acesso facilitado ao Poder Judiciário para demandar em prol de bens pertencentes a todos.

Contudo, ao réu, se vencido, aplica-se a condenação nas custas e honorários advocatícios. Tendo a ação popular como réus o agente público e a PJ de direito público ou em exercício de serviço público, há que se deliberar a respeito da responsabilidade pelos custos do processo.

Segundo a codificação processual civil, em ações nas quais a Fazenda Pública é vencida, incide-se o art. 85, § 3º, CPC/2015, isto é, há condenação, ao final, de honorários advocatícios, segundo os parâmetros valorativos especiais da disposição legal.

Segundo Donizetti (2014):

> [...] não se cogita de condenação aos gastos do processo, porquanto a Fazenda Pública seria credora e devedora de si mesma, a não ser na importância gasta pela parte vencedora, ou seja, ao pagamento de honorários advocatícios (DONIZETTI, 2014, p. 134).

No que se refere ao agente público vencido, segundo a regra geral, os honorários advocatícios devem ser arbitrados em acordo com o art. 85, § 2º, do CPC/2015.

Em relação à ação popular e de improbidade, como não há, por parte do autor, quaisquer adiantamentos de custas processuais, com exceção dos gastos com honorários advocatícios, em princípio, ao agente público vencido caberia somente o ressarcimento quanto a estes em consonância ao princípio da sucumbência, o qual milita em prol do autor, e não da máquina judiciária em si. Busca-se ressarcir o vencedor integralmente dos gastos advindos com a demanda, reconstruindo seu *status* anterior ao apelo ao Poder Judiciário. Assevera-se, no entanto, que apesar de o autor não ter realizado nenhum pagamento ao Estado pelo andamento procedimental, o processo não deixa de ser custoso, e é o Estado quem arca com esse fardo pecuniário. Caberia, dessa forma, refletir acerca da condenação em custas processuais por ocasião da sucumbência do réu – pessoa natural – como parte da reparação devida ao Estado.

O embaraço quanto ao regime financeiro processual, entrementes, opera-se, mais uma vez, em virtude da responsabilidade civil objetiva do Estado e na imperatividade de que este assuma os encargos emanados da atuação de seu agente. A jurisprudência e a doutrina devem enfrentar mais abertamente esse tema para verificar se o tratamento dado ao Estado ou

a quem lhe faça as vezes (PJ diversa), e a seu agente deve ser "blocado" ou apartado, considerando-se cada qual com suas peculiaridades. Com a aquiescência legal da mutação polar, ostenta-se a tendência em desagregar a PJ da pessoa natural. Com o preceito constitucional, a inclinação é contrária, a favor da concepção unitária. A individualização desses custos processuais e honorários de patrono poderia ser cobrada em regresso, em fase contígua.

Resta evidente que este trabalho predispõe-se a uma harmonização sistêmica e teleológica do ordenamento jurídico e prevalência das normas constitucionais acerca da responsabilidade civil do Estado. Propugna-se pela sucumbência da Fazenda Pública como reú – quando for o caso –, juntamente com seu agente, o que lhe dará a obrigação de arcar com os honorários da parte autora e a cobrá-los, em regresso, juntamente com os custos do processo – ponto ainda não desvelado pela doutrina e jurisprudência. Caso a PJ seja de direito privado, haveria de arcar com os honorários do advogado do vencedor e a ressarcir, paralelamente, o Estado pelas custas do feito. Dita condenação deve ser *ex officio*, imposta pelo juízo. O ressarcimento em regresso queda-se em aberto para a recuperação dessa obrigação.

Certo é que se a PJ muda de posição na relação, o agente e os possíveis beneficiados pelo ato *sub judice* ficam responsáveis, *a priori*, pelos honorários advocatícios, caso vencidos. Essa monta, diga-se de passagem, possui arbitramento diverso do previsto para a Fazenda Pública, como já apontado acima. Mais uma vez, demandar-se-ia esforço magistral para estimar, tendo em vista todo o acervo probatório de cada fase procedimental, qual parcela de influência ou de culpa do serviço (*faute du service*) caberia ao Estado ou a quem lhe substitui em sua relação com o agente público. Ora, admitindo-se o cabimento dessa metamorfose entre polos, a subjetividade é trazida à baila como um todo, não somente tendo em vista a conduta do agente público *per si*, mas na relação entre este e o ente, especialmente nos aspectos atinentes ao poder disciplinar e à hierarquia (culpa *in vigilando*). Desse estratagema, competiria ao juízo extrair as porções sucumbenciais de cada parte envolvida, mesmo estando o Estado no outro extremo polar.

No tocante ao instituto do reexame necessário, Fratini e Ferrari (2013) discorrem:

> O sistema jurídico nacional impõe a submissão das decisões de 1º grau, prejudiciais aos interesses da Administração Pública, ao reexame necessário, como condição de eficácia da sentença, mas no caso da ação popular a previsão tem escopo diametralmente oposto, exigindo o reexame da decisão que concluir pela carência ou pela improcedência do pedido do autor. Em ambos os casos, o que se objetiva é dar uma maior proteção a bens jurídicos de natureza indisponível (FRATINI;

FERRARI, 2013, p. 82).

O art. 496 do CPC/2015 estabelece a obrigatoriedade de confirmação da sucumbência da Fazenda Pública pelo tribunal *ad quem*, enquanto o art. 19 da LAP (Lei nº 4.717/1965) demanda idêntica análise pelo colegiado magistral em caso de sucumbência do autor.

Veja-se que não há qualquer empecilho principiológico ou legal em admitir-se que nas ações populares o instituto do reexame necessário deva ser aplicado para ambos os polos – caso a ré seja a Fazenda Pública –, e não somente em prol do demandante. A jurisprudência é vasta em aplicá-lo apenas quando falece ao autor o direito levado a juízo, sem mais investidas quanto ao polo demandado[17]. Quanto à ação civil pública, supedâneo comum para as ações de improbidade administrativa, a sucumbência da Fazenda Pública na condição de ré fomenta abundantemente o reexame necessário, dado heterogêneo para ações com objetivos idênticos[18].

Considerável acentuar que a Lei nº 12.016/2009, disciplinadora do mandado de segurança individual e coletivo, em seu art. 14, § 1º, estatui que a concessão da segurança sujeita-se ao duplo grau de jurisdição. A ação mandamental, equitativamente, visa à obtenção de bens jurídicos de espécie transindividual, aspecto sancionador da compatibilidade de um reexame necessário bipolar, apesar do silêncio da legislação da *actio popularis*.

A mutação polar por parte da PJ, contudo, inviabilizaria essa dupla regência do instituto revisional e traria, reflexamente, um esmorecimento da relevância dos bens e erário públicos e dos bens de gestão pública, como o são os bens coletivos, os quais, preponderantemente, suportarão as mazelas das condutas de seus agentes.

Dessarte, reiteradamente, opina-se pela bipolaridade em oposição à mutação interpolar ou apolaridade, incentivando-se a reestruturação das condições da ação para as demandas de natureza coletiva e a aplicação e interpretação da legislação microssistêmica, muito próspera à efetivação dos direitos coletivos, de forma a mitigar as discrepâncias e malformações institucionais que a transmudação polar possa causar efetivamente ao direito material *sub judice* e à marcha processual para o desfecho exitoso das potestades outorgadas à sociedade em busca do poder de veto.

---

[17] Sobre o Reexame Necessário em Ação Popular, consulte: Reexame Necessário: 9000006-47.2005.8.26.0075/SP; Reexame Necessário: 994071653590/SP; Reexame Necessário: 70057576845/RS; Reexame Necessário Civil: 6644 MS 0006644-79.2000.4.03.6000/DF.

[18] Sobre o Reexame Necessário em Ação Civil Pública, consulte: AC: 10514120045315001/MG; AGI: 20140020105076/DF; 0010575-13.2014.8.07.0000/DF; AC: 2007.057348-7/SC; AC: 10280110021373003/MG.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desiderato deste trabalho foi chamar a atenção para o instituto da mutação polar, previsto expressamente na LAP e na LIA, mas, em teoria, também aplicável a todo o sistema de ações constitucionais que visam proteger bens coletivos. Pretendeu-se demonstrar os sérios desdobramentos que esse cenário processual cambiante pode propiciar aos institutos e às teorias escoradoras do aparato legislativo nacional.

Não se desejou, portanto, com as considerações levantadas, imobilizar as evoluções e pioneirismos vantajosos ao sistema, mas, sim, advertir o leitor a respeito da atividade ansiosa do legislador e da jurisprudência em transplantar estrangeirismos sem a devida detença ou em almejar sofregamente por celeridade e economia procedimentais que podem desaguar em colapsos diuturnos da ordem forense.

Buscou-se, no desfecho de cada ponto, sugerir alternativas mais suaves e inovadoras ao instituto em foco, que podem, com a expertise dos juristas e através do tempo, trazer reais vantagens ao microssistema de natureza coletiva, sem afronta à organicidade jurídica construída até o presente momento.

Portanto, a mutação de posições instrumentais, apesar de representar uma visão dinamizada da estrutura processual, sem engessamentos e em prol da fluidez formal, implica prejuízo tanto aos ditames constitucionais materiais da responsabilidade objetiva e processuais como à estrutura legal e procedimental nacional. Em outro sentido, este trabalho compreende que a bipolaridade já não enfraquece as digressões expostas a respeito dos tópicos abordados, subsidiando com maior propriedade as aferições do Juízo a favor da escorreita marcha processual.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 jun. 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial**, Brasília, 05 jul. 1965. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 jan. 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial**, Brasília, 17 jan. 1973. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 6.453, de 17 out. 1977. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 18 out. 1977. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 jul. 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 set. 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 jun. 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 03 jun. 1992. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 10.744, de 09 out. 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. **Diário Oficial**, Brasília, 10 out. 2003. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 11.101, de 09 fev. 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. **Diário Oficial**, Brasília, 09 fev. 2005. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 07 ago. 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 10 ago. 2009. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 ago. 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 02 ago. 2013. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 mar. 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº: 866614 AL 2006/0147978-0. Min. Relator João Otávio de Noronha, Brasília, 28 ago. 2007. **Diário de Justiça da União**, 17 set. 2007, p. 240. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Recurso Especial nº: 738026/RJ. Min. Rel. Eliana Calmon, Brasília, 22 jun. 2007. **Diário de Justiça da União**, 26 ago. 2007, p. 452. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Recurso Especial nº: 749006/RJ. Rel. Min. Luiz Fux, Brasília, 08 out. 2013. **Diário de Justiça da União**, 20 nov. 2013. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma. Agravo de Instrumento 558682/SP. Min. Rel. Joaquim Barbosa, Brasília, 29 maio 2012. **Diário de Justiça da União**, 19 jun. 2012, p. 1-19. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016**.**

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 3ª Região. Sexta Turma. Reexame Necessário Cível REO: 6644 MS 0006644-79.2000.4.03.6000. Rel. Juiz convocado Herbert de Bruyn, Brasília, **Diário de Justiça da União**, 18 abr. 2013. Disponível em: <http://trf-3.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e "zonas de interesse": sobre a migração entre polos da demanda. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 26, p. 19-55, 2009.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Sexta Turma. Agravo de Instrumento 20140020105076/DF; 0010575-13.2014.8.07.0000/DF. Min. Rel. José Divino de Oliveira, Brasília, 30 jul. 2014. **Diário de Justiça da União**, 12 ago. 2014, p. 216. Disponível em: <http://tj-df.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 3. ed. São Paulo: Martins, 2014.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. 18. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

FRATINI, Inácio de Loiola Mantovani; FERRARI, Danielle Eugenne Zigoto. Aspectos relevantes da Ação Popular. In: MESSA, Ana Flávia; José Carlos, FRANCISCO (Coord.). **Ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 72-83.

FREIRE, Alexandre *et al*. **Novas tendências do processo civil**: estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil. Salvador: Jus Podivm, 2014. v. 3.

HINTEREGGER, Monika. **Environmental liability and ecological damage in European law**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2008.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 7. ed. Niterói: Ímpetos, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Civil Pública 10514120045315001/MG. Rel. Elias Camilo, Brasília, 03 abr. 2014. Brasília, **Diário de Justiça da União**, 22 abr. 2014. Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação Civil Pública 10280110021373003/MG. Rel. Barros Levenhagen, Brasília, 27 mar. 2014. Brasília, **Diário de Justiça da União**, 07 abr. 2014. Disponível em: <http://tj-mg.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Vigésima Segunda Câmara Cível. Reexame Necessário 70057576845. Rel. Carlos Eduardo Zietlow Duro, Brasília, 12 dez. 2013. Brasília, **Diário de Justiça da União**, 16 dez. 2013. Disponível em: <http://tj-rs.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 2007057348-7/SC. Rel. Des. Newton Trisotto, Brasília, 03 jun. 2008. Disponível em: <http://tj-sc.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. 3ª Câmara de Direito Público. Reexame Necessário 9000006-47.2005.8.26.0075. Min. Relator Ronaldo Andrade, Brasília, 14 jan. 2014. **Diário de Justiça**, 21 jan. 2014. Disponível em: <http://tj-sp.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. 9ª Câmara de Direito Público. Reexame Necessário 994071653590. Rel. De Paula Santos, Brasília, 29 set. 2010. **Diário de Justiça da União**, 06 out. 2010. Disponível em: <http://tj-sp.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 01 maio 2016.

SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**: doutrina e processo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SUNSTEIN, Cass R. **A constitution of many minds**: why the founding document doesn't mean what it meant before. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.