

# **V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I**

**CELSO HIROSHI IOCOHAMA**

**SÍLZIA ALVES CARVALHO**

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

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Celso Hiroshi Iocohama; Sílzia Alves Carvalho – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-462-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Processo. 3. Efetividade da justiça. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalhos apresentados tem dezesseis artigos que tratam a respeito de temáticas atuais e instigantes, cuja a abordagem perpassa desde problemas relacionados ao direito do consumidor até as questões da prestação jurisdicional no âmbito da internet. A sistemática da apresentação consistiu em realizar discussões com os autores, considerando a apresentação de cada grupo de 4 trabalhos.

Os conflitos decorrentes das relações de consumo foram tratados especificamente em três trabalhos, com enfoques peculiares. Inicialmente as características da hipervulnerabilidade do consumidor foi apresentada sob o prisma econômico e da expansão da judicialização, considerando a atuação dos Juizados Especiais Cíveis. A reparação do consumidor por desvio de bagagem em viagem internacional e sua regulação por meio de Convenção internacional é estudada a partir da não incidência do CDC, observando-se, entretanto, que o STF entendeu que no caso de seguradora que aciona a companhia aérea por dano, fundada no CC/02, deve ser aplicada a lei brasileira. Entendendo-se a eficiência da jurisdição como a diminuição da taxa de congestionamento, é proposta a criação de critério de definição para um frame work baseado na jurimetria como o meio de identificação de métricas que possibilitem a racionalização das ações consumeristas. Desse modo, é proposta uma possível solução para o problema das lides temerárias, e dos super endividados. Nesse contexto, a efetividade da justiça nas relações de consumo é tratada como a necessidade do Poder Judiciário assegurar o acesso à justiça, por meio da resolução adequada, equânime e célere dos conflitos jurídicos consumeristas.

As questões de processo foram abordadas de forma mais direta em sete artigos, desde a questão da estabilização da tutela antecipada antecedente, até o problema dos precedentes judiciais quanto ao dever de coerência e integridade à luz da teoria dworkiniana. A mudança na ratio decidendi nos julgamentos quanto a recuperação judicial do produtor rural foi tratada, tendo em vista a evolução jurisprudencial ao aplicar o princípio da preservação da empresa, não sendo a constituição da pessoa jurídica uma condição.

O problema do regime da coisa julgada na nova lei de improbidade administrativa é objeto de estudo, observando a questão da insuficiência de provas, da extinção do processo sem julgamento de mérito e da autoriza para que a ação seja proposta novamente, considerando a coisa julgada secundum eventum litis ou secundum eventum probationis. Sobre as provas,

apresenta-se a discussão a respeito do suporte teórico para a validade da prova produzida no ambiente virtual, considerados que os critérios de segurança são totalmente controlados pelo Estado na sistemática atual.

Quanto ao sistema processual, também foi apresentada a questão da tríplice proteção processual do meio ambiente, desenvolvida a partir da análise exploratória, com enfoque no art. 225, par. 3º CF88, na Lei 9.605 – Lei dos crimes ambientais e no art. 927 do CC/02. Conclui-se pelo cabimento responsabilidade subjetiva, considerando-se, portanto, a culpa. CC /02, art. 927. Conclui-se pelo cabimento da Ação Civil Pública, da Ação Popular (preventiva) e do Mandado de Segurança Coletivo. O estudo dos processos estruturais e sua evolução no controle de políticas públicas sob a perspectiva crítica da intervenção do Poder Judiciário nesse campo é interessante, observando que referido instrumento processual está em desuso em outros países, como nos EUA desde 2004..

O enfoque da jurisdição administrativa é realizado por meio de investigação empírica da análise de acórdão do TCU, concluindo-se a priori que o mesmo foi deferente ao texto do STF em relação à definição de sua competência. Os casos da Eletrobras e Petrobras, sob o ponto de vista do problema do controle das SPEs no âmbito da administração pública, é estudado a partir da necessidade de coibir as deficiências no controle. Neste sentido, entende-se como essenciais a previsão e aplicação do controle preventivo e do TCU. Ainda quanto à jurisdição, estuda-se os conflitos transnacionais decorrentes do uso da internet, Tal pesquisa é desenvolvida considerando três partes: 1 – princípio da soberania (jurisdição estatal), 2 – ordenamento jurídico brasileiro e regulação nacional da internet. 3 – as dificuldades detectadas para a efetividade da prestação judiciária.

A avaliação da PGE/PR quanto a arguição preliminar de ausência de interesse processual em cobranças judiciais de honorários de dativos, levou a proposta de uma análise jurídica acerca dessa possibilidade, sendo entendido que o interesse processual no caso, e, o direito ao acesso à justiça não são soberanos, podendo ser restringidos em casos de abuso. A questão da tutela jurisdicional diferenciada é objeto de estudo sob o prisma do problema do acesso a justiça, a partir dos seguintes aspectos: 1 – insuficiência do modelo processual (conflitos individuais); 2 – principiologia do mecanismo diferenciado; 3 – premissas consensuais diferenciadas; situações jurídicas; 4 – litigância repetitiva, litigância de massa.

Considerando-se a efetividade da justiça, é tratada a viabilidade jurídica de delegação de atos processuais a notários e registradores. São destacadas as características do serviço extrajudicial e sua aptidão como substituto jurisdicional. neste sentido a Lei 11.441/2007 indica a tendência ao aumento da extrajudicialização, concluindo-se que não há função

jurisdicional específica para os cartorários, neste sentido há o controle do poder judiciário sobre seus atos.

Estes trabalhos apresentam uma amostragem da consistência das pesquisas a respeito da prestação jurisdicional, do acesso e da efetividade da justiça no Brasil atualmente. Seus referenciais metodológicos e teóricos demonstram o grau de complexidade e cientificidade com que os problemas objeto de estudo foram estudados. Desse modo, são estudos que contribuem significativamente para o desenvolvimento do sistema de justiça no Brasil.

Por derradeiro, prestam-se os agradecimentos a todos que contribuíram para esta importante realização do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), da UFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e da Universidade Presbiteriana Mackenzie e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea, compartilhando suas pesquisas e reflexões.

24 de junho de 2022.

Professora Dra. Sílzia Alves Carvalho

Docente do PPGD da Universidade Federal de Goiás

[silzia.ac@gmail.com](mailto:silzia.ac@gmail.com)

Professor Dr. Celso Hiroshi Iocohama

Docente da Graduação e do Mestrado em Direito Processual e Cidadania da Universidade Paranaense - UNIPAR

[celso@prof.unipar.br](mailto:celso@prof.unipar.br)

**O REGIME DA COISA JULGADA NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: É O FIM DA COISA JULGADA SECUNDUM EVENTUM PROBATIONIS E SECUNDUM EVENTUM LITIS?**

**THE REGIME OF THE RES JUDICATA IN THE NEW ADMINISTRATIVE IMPROBITY LAW: IS THE END OF THE RES JUDICATA SECUNDUM EVENTUM PROBATIONIS AND SECUNDUM EVENTUM LITIS?**

**Luiz César Martins Loques <sup>1</sup>**  
**Milena Santos Prado <sup>2</sup>**

**Resumo**

O direito administrativo passa por mudanças quando o assunto é a nova lei de improbidade. Vertendo-se para o caminho do direito administrativo sancionador e abandonando o microsistema de ações coletivas, a lei de improbidade parece percorrer novos caminhos no regime de sua coisa julgada. O artigo analisa se os institutos tradicionais da coisa julgada secundum eventum probationis e secundum eventum litis continuam aplicáveis a matéria.

**Palavras-chave:** Coisa julgada, Improbidade administrativa, Direito administrativo, Direito administrativo sancionador

**Abstract/Resumen/Résumé**

Administrative law undergoes changes when it comes to the new improbity law. Turning to the path of sanctioning administrative law and abandoning the micro-system of collective actions, the improbity law seems to travel new paths in the regime of its res judicata. The article analyzes whether the traditional institutes of res judicata secundum eventum probationis and secundum eventum litis remain applicable to the matter.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Res judicata, Administrative improbity, Administrative law, Sanctioning administrative law

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito da Regulação pela FGV/RJ. Mestre em Direito pelo UNISAL/SP. Especialista em Direito Empresarial e Direito Notarial e Registral pela FUNIP/MG. Bacharel em Direito pelo UniFOA/RJ. Advogado.

<sup>2</sup> Pós-graduanda em Direito Civil e Empresarial pela Damásio Educacional. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo - UNISAL (Lorena/SP). Advogada (OAB/SP 472104)

## I - INTRODUÇÃO

A coisa julgada é um instituto tradicional do direito processual. Datada desde o período romano, a coisa julgada se presta a tornar o objeto do julgamento incontestável (CHIOVENDA, 2009). Como elemento potencial de segurança jurídica, a imutabilidade das sentenças e decisões de mérito, no processo individual, sempre se deram em um sentido bidirecional: na procedência ou na improcedência. Em outras palavras, a chamada coisa julgada *pro et contra* não faz diferença entre as partes envolvidas na lide para fins de formação da imutabilidade do julgamento de mérito.

Quando nos vertemos ao estudo da lei de improbidade administrativa brasileira, antes das reformas trazidas pela Lei nº 14.230/21, podíamos afirmar que as condenações principais possuíam duas naturezas distintas: as ressarcitórias e as sancionatórias. As primeiras envolviam a cognição do juízo quanto à existência da conduta ilícita do agente improbo e o retorno dos valores indevidamente retirados dos cofres públicos. Exatamente por isso, a redação antiga do art.5º da Lei nº 8.429/92<sup>1</sup> previa apenas uma condição para que se fizesse presente o ressarcimento: a lesão por conduta dolosa ou culposa ao patrimônio público.

Por outro lado, a aplicação das sanções do art.12<sup>2</sup> pelo magistrado passavam, necessariamente, por um juízo acerca da reprovabilidade da conduta do agente, de modo o enquadramento desta em um dos incisos do referido dispositivo legal, era um elemento diferenciador da proporção da pena a ser aplicada. Por exemplo, as condutas que

---

<sup>1</sup> Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

<sup>2</sup> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

versassem sobre o enriquecimento ilícito do agente (art.9º) possuíam a previsão de condenação em multa de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial indevido, enquanto às pertinentes a lesão ao patrimônio público (art.10), previam a aplicação de multa de até duas vezes o valor da lesão suportada pelas entidades protegidas pela lei. Além disso, o parágrafo único do art.12 consistia em uma cláusula aberta dada ao juiz para que, ao avaliar a extensão do dano provocado, pudesse melhor sopesar o peso de sua caneta no caso concreto.

No viés sancionatório, a lei ainda previa a suspensão dos direitos políticos do agente ímprobo, a proibição temporária de contratação com o poder público, a proibição do recebimento de benefícios tributários e a perda da função pública (aos agentes públicos, evidentemente).

Essa digressão acerca das diferenças entre os capítulos da condenação em matéria de improbidade administrativa é importante no que tange à técnica da coisa julgada a ser utilizada, o que será desenvolvido mais à frente.

No regime da tutela coletiva brasileira, a técnica especial de utilização da coisa julgada pode-se ser dividida em duas espécies: a *secundum eventum litis* e a *secundum eventum probationis*. Adicionalmente, reconhece-se a presença da tradicional coisa julgada *pro et contra* (já exposta anteriormente).

## II – DA COISA JULGADA SECUNDUM EVENTUM PROBATIONIS

A coisa julgada *secundum eventum probationis* é a técnica utilizada através da qual, havendo a extinção do feito por falta de suficiência probatória, a demanda poderia ser proposta novamente, havendo novos elementos a serem discutidos em júízo. Atualmente, há previsão expressa dessa regra no art.103, I do CDC<sup>3</sup>.

Nas palavras de Daniel Amorim Assumpção Neves (2020, p.363/364):

Uma corrente minoritária vê uma quebra da isonomia em referido sistema e aponta para uma proteção exacerbada dos autores das ações coletivas stricto sensu em desfavor dos réus. Apesar de mais sentida nas ações que tenham como objeto os direitos individuais homogêneos, também nas que tratam de direitos difusos e coletivos haveria uma disparidade de tratamento absolutamente desigual, o que feriria o princípio constitucional da isonomia Majoritariamente, entretanto, a doutrina entende pela constitucionalidade da

---

<sup>3</sup> Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;



coisa julgada *secundum eventum probationis* - como também da coisa julgada *secundum eventum litis* -, afirmando que os sujeitos titulares do direito, ao não participarem efetivamente do processo, não poderão ser prejudicados por uma má condição procedimental do autor da demanda. Não seria justo ou legítimo impingir a toda uma coletividade, em decorrência de uma falha na condução do processo, a perda definitiva de seu direito material. A ausência da efetiva participação dos titulares do direito em um processo em contraditório é fundamento suficiente para defender essa espécie de coisa julgada material.

A referida modalidade de coisa julgada, portanto, refere-se à possibilidade dos autores sempre retornarem à demanda por insuficiência probatória. No regime do processo coletivo brasileiro, a utilização da referida técnica é benéfica para elucidação dos fatos e da continuidade do processo, já que a solução de mérito deverá sempre ser enfrentada.

### III – DA COISA JULGADA SECUNDUM EVENTUM LITIS

Na coisa julgada *secundum eventum litis*, a imutabilidade da decisão passa pelo resultado da demanda. Se a improcedência se der para uma das partes, como acontece na lei da ação popular<sup>4</sup>, haverá o reexame necessário; do contrário, a decisão, se não houver recurso, por exemplo, formará a coisa julgada material normalmente.

Nas palavras de Vitória e Maré (2018, s/p):

No que concerne à litispendência, afirmamos acima que esta não se verifica quando se depara a existência de ações coletivas e ações individuais simultaneamente, haja vista que tais demandas nunca serão iguais, embora advindas da mesma questão fática.

Da leitura do art. 104 do CDC, conseguimos depreender que as ações coletivas não induzem litispendência às ações individuais, sendo esta opção acertada pelo legislador, pois, como já dito, a tutela de um direito individual jamais será idêntica, simplesmente, porque as demandas veiculam situações jurídicas diferentes.

É com os ensinamentos acima explorados, que se pode afirmar que a coisa julgada não poderá prejudicar os indivíduos, mas poderá beneficiar em caso de sentença de procedência, aumentando os efeitos da sentença aos titulares individuais, podendo este se valer da sentença de procedência para a liquidação e execução[38], ao que chamamos de transporte *in utilibus*[39].

No entanto, faz-se mister dizer que o dispositivo ainda acrescenta que para o aproveitamento da sentença de procedência pelo particular, este deverá suspender a ação individual no prazo de 30 dias a contar da data em que tomou ciência da existência de ação coletiva, de modo que não realizando a suspensão, não fará jus ao transporte *in utilibus* da coisa julgada[40].

---

<sup>4</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. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973)

Quanto à ciência dos particulares, verifica-se que o dispositivo restou obscuro sobre a forma correta, de modo que parte da doutrina entende que constando dos autos a caracterização da intimação, esta restaria aperfeiçoada[41]. Todavia, a doutrina, mais uma vez, não se demonstra uníssona, de tal modo que há ainda os que adotam a ideia da intimação pessoal. [42]

No que concerne a inexistência da intimação do particular, adotamos o pensamento de Hermes Zaneti Jr., no sentido de que é ônus do réu a prestação da informação da existência de ação coletiva, haja vista que desta forma ele coíbe a existência de multiplicidade de ações a qual ele figuraria como demandado, fazendo-se, também, alusão ao princípio da boa-fé.

Não obstante, entendemos que em motivo da contagem do prazo apenas se iniciar a partir da ciência do autor, tal contagem nunca se iniciou, de modo que o particular poderia simplesmente ser abarcado pela sentença de procedência no processo coletivo, por ainda existir a extensão subjetiva *secundum eventum litis*, não havendo necessidade, por exemplo, de impetrar uma ação recisória. Por fim, dizemos que a extensão subjetiva se dará *secundum eventum litis* por motivo de que, em razão da escolha do particular em ser atingido ou não pela sentença da ação coletiva (*right opt out*), este apenas será atingido em caso da sentença de procedência, dando continuidade ao processo em caso contrário.

#### IV – O REGIME ATUAL DA COISA JULGADA NA LIA

Antes da lei de reforma da LIA, a redação original da Lei nº 8.429/92 era muito clara ao definir que está pertencendo ao microsistema da tutela coletiva nacional. Sobre o microsistema, define Fabrício Rocha Bastos (2018, p.59):

O microsistema da tutela coletiva é o conjunto formado pelas normas processuais, materiais e heterotópicas<sup>2</sup> sobre o processo coletivo nas diversas normas jurídicas positivadas em nosso ordenamento. Estas normas jurídicas disseminadas formam um conjunto (ainda que de maneira informal, sem a sistematização em um único diploma legislativo) de regras jurídicas que regulamentam a tutela coletiva.

Como ainda não há uma regulamentação própria corporificada em uma codificação, a doutrina com respaldo da jurisprudência reconhece que as diversas leis existentes se comunicam entre si formando um verdadeiro sistema policentrado de tutela coletiva.

Entre as normas mais importantes que formam o arcabouço básico do microsistema, podemos apontar o Código de Proteção e Defesa do Consumidor e a Lei de Ação Civil Pública.

Estas normas formam o que podemos denominar de regramento geral da tutela coletiva por intermédio das normas de reenvio existentes em ambas as leis.

No Código de Proteção e Defesa do Consumidor, o artigo 90 determina a aplicação das normas ínsitas na Lei de Ação Civil Pública: “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”.

A Lei de Ação Civil Pública, por seu turno, determina uma remissão ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor, como demonstra o artigo 21: “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 que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990).”

Da conjugação destes dois artigos, podemos concluir que a LACP preceitua a aplicação das normas do CDC nas Ações Cíveis Públicas em geral e o CDC “reenvia” a aplicação das normas da LACP às ações coletivas consumeristas.

Assim, encontramos as denominadas “normas de reenvio”; tal reenvio é consequência da aplicação do chamado “diálogo de fontes”, comumente encontrado nas normas de direito material. Nesse panorama, reconhece-se o CDC como o agente unificador e harmonizador do microsistema coletivo, na medida em que esse diploma promoveu verdadeira integração e sistematização com a LACP, especialmente pela ligação entre o art. 90 do CDC e o art. 21 da LACP.

O microsistema de tutela coletiva gera um “Sistema de Vasos Intercomunicantes”. Tal sistema decorre do policentrismo do ordenamento jurídico brasileiro e significa que a normatização das situações ou das relações jurídicas se encontra em normas esparsas. À guisa de exemplo, existem diversas normas jurídicas que regulam o processo civil coletivo (Constituição da República, Lei de Ação Civil Pública, Lei de Ação Popular, Lei de Improbidade Administrativa, Código de Proteção e Defesa do Consumidor, Lei do Mandado de Segurança). Entre estas diversas normas jurídicas positivadas, existe uma “comunicação”, que alguns denominam de aplicação integrada, ainda que informal para regular determinado instituto da tutela coletiva. É exatamente esta reunião intercomunicante de vários diplomas que regulam a mesma matéria que é denominada de sistema de vasos comunicantes.

Apesar de as normas do CDC e LACP formarem o núcleo essencial (“núcleo duro”) do microsistema da tutela coletiva (formando um procedimento padrão para as demandas coletivas), elas não exaurem a regulamentação do tema. Forçoso concluir, portanto, que outras leis poderão (e o fazem!) regular temas afetos ao processo coletivo, participando, com isso, através de um verdadeiro diálogo de fontes, do microsistema da tutela coletiva.

Assim, podemos afirmar que a formação do microsistema de tutela coletiva decorre das normas de reenvio e do sistema de vasos comunicantes por intermédio dos diversos diplomas legislativos. Os diplomas legislativos, portanto, que tratam da tutela coletiva são intercambiantes entre si.

Sobre a presença da antiga lei de improbidade no microsistema, prova maior de sua integração era a aplicação do regime especial do agravo de instrumento sobre as decisões interlocutórias previstas (DRUMOND, 2019, s/p):

O novo CPC enunciou em seu art. 1.015 as hipóteses de cabimento do agravo de instrumento. Desde a publicação da lei, a doutrina procurou desvendar se o rol de hipóteses de cabimento do recurso seria taxativo ou exemplificativo, ou, ainda, se caberiam interpretações restritivas ou extensivas.

Fato é que o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o **Tema n. 988** em sede de recursos repetitivos, consolidou o entendimento no sentido de que “o rol do art. 1.015 do CPC é de **taxatividade mitigada**, por isso admite a interposição de agravo de instrumento quando verificada a urgência decorrente da inutilidade do julgamento da questão no recurso de apelação.”

Em recente julgamento do REsp 1.925.492-RJ, de relatoria do Min. Herman Benjamin, noticiado pelo **Informativo de Jurisprudência n. 695**, o Superior Tribunal de Justiça novamente enfrentou a discussão à respeito das hipóteses de cabimento do agravo de instrumento diante da inovação trazida pelo novo código processual.

Dessa vez, a ação originária consistiu em **ação de improbidade administrativa** e a parte recorrente se insurgiu por meio de agravo de instrumento contra a **decisão que indeferiu o pedido de depoimento pessoal da parte ré**. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro entendeu **incabível o recurso** por não se encontrar dentre as situações previstas no art. **1.015**, do **CPC**, compreendendo ser igualmente **inaplicável à ação de improbidade** o artigo **19, parágrafo 1º**, da Lei n. **4.717/1965**, porque a lei se referiria à ação popular: *Art. 19. § 1º Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento.*

Porém, o STJ entendeu de forma diversa. De acordo com o Ministro Relator, “a ideia do microsistema de tutela coletiva foi concebida com o fim de assegurar a efetividade da jurisdição no trato dos direitos coletivos, razão pela qual a previsão do artigo **19, § 1º**, da **Lei da Ação Popular** (“Das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento”) **se sobrepõe, inclusive nos processos de improbidade, à previsão restritiva do artigo 1.015 do CPC/2015.**”

Logo, seria cabível o agravo contra **qualquer decisão interlocutória** em ações componentes do microsistema de tutela coletiva – inclusive ações de improbidade –, e não apenas nas hipóteses do art. **1.015** do **CPC** (...)

Por isso, o Relator concluiu que “a norma específica inserida no microsistema de tutela coletiva, prevendo a impugnação de decisões interlocutórias mediante agravo de instrumento (art. **19** da Lei n. **4.717/65**), **não é afastada pelo rol taxativo do art. 1.015 do CPC/2015**, notadamente porque o inciso XIII daquele preceito contempla o cabimento daquele recurso em ‘outros casos expressamente referidos em lei’”, conforme decidido no **AgInt no REsp 1.733.540/DF**, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 4.12.2019).

Tal entendimento resulta na **aplicação indiscriminada do agravo de instrumento a todas as decisões interlocutórias no âmbito do microsistema da tutela coletiva**, em similitude ao que era previsto no **CPC** de 1973.

Colhe-se, então, que o STJ compreende atualmente que se aplica à ação de improbidade administrativa o previsto no artigo **19, § 1º**, da **Lei da Ação Popular**, segundo o qual das decisões interlocutórias cabe agravo de instrumento – **sem restrições e de forma genérica** –, **afastando-se a incidência primária da taxatividade mitigada do art. 1.015, do CPC**, em razão do reconhecimento do microsistema da tutela coletiva.

Antes da lei reformadora, a lei de improbidade possuía ampla comunicabilidade com os demais institutos do microsistema da tutela coletiva brasileira, inclusive, quanto à legitimidade concorrente e disjuntiva, que podia ser observada também na ação civil pública, já que tanto o Ministério Público, quanto pela Fazenda Pública. Sobre o tema, dispõe Gravonski (2021, s/p):

Conquanto seja inequívoco o fim sancionatório da disciplina processual estabelecida pela LIA, concretizando o comando constitucional do §4º do art. 37 da CF, a ação também tem por finalidade proteger o direito difuso à probidade administrativa e ao patrimônio público, o que ajuda a explicar a denominação consagrada pela jurisprudência de *ação civil pública por improbidade administrativa*. É essa dupla finalidade que justifica a opção pela legitimidade concorrente disjuntiva em vigor desde 1992, em linha com a

solução adotada no sistema jurídico brasileiro para todas as ações destinadas à proteção de direitos difusos, como tratamos antes.

Essa lógica cumpre funções relevantes para a proteção desses direitos e serve a um combate mais eficiente e efetivo à improbidade administrativa.

Primeiro, porque aumenta o número de ações ao tempo em que favorece a especialização, tornando mais eficiente a atuação do Estado ao propiciar, por exemplo, que cada legitimado atue prioritariamente nos casos que mais se aproximam de suas funções e interesses institucionais. Permite, por exemplo, a conjugação da responsabilização criminal e civil para o Ministério Público, e administrativa e civil, para os entes lesados. Basta pensar no ganho de eficiência em permitir que a advocacia pública do ente lesado se valha da instrução de um processo administrativo para responsabilização de servidor que incorreu em infração disciplinar ou de empresa que violou disposições contratuais em situações que configurem também improbidade administrativa para o fim de assegurar o efetivo ressarcimento dos danos, objetivo também contemplado pela LIA e de maior interesse para os entes lesados que para o Ministério Público, dado que são aqueles os titulares dos respectivos créditos.

A concorrência de legitimados ainda impede que a inação de um comprometa a defesa em juízo do direito de titularidade transindividual tutelado pela ação (a probidade administrativa), e estabelece uma fiscalização recíproca, pois a deficiente atuação de um legitimado pode ser suprida ou questionada em juízo pelo outro.

Ademais, reduzir o rol de legitimados anda na contramão das necessidades de um país em que a corrupção tem sido identificada como estrutural e sistêmica<sup>[5]</sup> e em que ainda é muito baixa a efetividade das condenações judiciais alcançadas nas ações de responsabilização por improbidade administrativa.<sup>[6]</sup>

Enfim, reduzir o rol de legitimados pode interessar aos agentes ímprobos, especialmente àqueles que celebram acordos de não persecução cível e possuem legítima confiança numa atuação coerente do Estado brasileiro em conformidade com as soluções consensuais construídas pelos legitimados a celebrá-las. Não interessa, contudo, ao combate à improbidade administrativa e à proteção da probidade administrativa e do patrimônio público.

#### **4. Como assegurar segurança jurídica para os acordos num contexto de legitimidade concorrente disjuntiva afora a legitimidade exclusiva do Ministério Público**

Nesse contexto, ante o risco de ver-se comprometido o futuro desses instrumentos como alternativa racional à via judicial capaz de alcançar excelentes resultados efetivos em menor tempo é mesmo urgente construir soluções que assegurem maior segurança jurídica aos acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa que se apresentem como alternativas à solução da legitimidade exclusiva do Ministério Público. Há, pois, evidente interesse público na construção dessas alternativas, para além do evidente interesse privado dos particulares que celebram esses acordos.

Com esse objetivo e convencidos da conveniência de se preservar a legitimidade concorrente disjuntiva entre o Ministério Público e o ente lesado pelas razões antes resumidas, temos sustentado<sup>[7]</sup> para os acordos no âmbito da improbidade administrativa a mesma solução que sustentamos há mais de uma década em relação ao compromisso de ajustamento de conduta, outro instrumento de solução consensual envolvendo a proteção de direitos difusos em um contexto de legitimidade concorrente disjuntiva<sup>[8]</sup>. Resumidamente, é esta: a celebração de acordo no âmbito da improbidade administrativa por um

colegitimado, que atua amparado em legitimidade extraordinária concorrente disjuntiva, só não prejudica o interesse processual na propositura ou prosseguimento da ação prevista na LIA que o acordo se destina a evitar – na terminologia do §1<sup>a</sup> do art. 17 da LIA, a persecução cível prevista nessa lei – se a validade intrínseca do acordo for questionada judicialmente pelo colegitimado que não o celebrou na nova ação ou naquela que sustenta deva prosseguir. Vale dizer, só há interesse processual (sob a perspectiva da necessidade) de se obter uma nova solução para o mesmo contexto fático de improbidade se a validade da solução construída consensualmente vale dizer, a adequação, suficiência e proporcionalidade da solução negociada, for questionada em juízo pelo colegitimado que não celebrou o acordo, cabendo a este tanto o ônus processual de demonstrar essa invalidade como ponderar os riscos para o interesse público de se perder os ganhos alcançados com o acordo.

Se essa validade não é questionada ou se esse questionamento não se mostrar suficiente para justificar o prosseguimento da ação, a existência de uma solução consensual válida firmada por colegitimado retira a necessidade de uma nova solução, desta vez judicial, e por consequência o respectivo interesse processual.

Exclusivamente para o fim de pleitear complemento do ressarcimento dos danos, sob o fundamento de que o pactuado consensualmente não foi integral, o interesse processual existe mas para uma ação ordinária, não para aquela disciplinada na LIA, justo a persecução cível que o acordo se destina a evitar. Essas soluções já mereceram acolhida em decisões judiciais de primeiro grau que extinguíram ações de responsabilização por improbidade administrativa em razão de acordos firmados pelo Ministério Público Federal no âmbito da Operação Lava Jato que não tiveram sua validade intrínseca questionada pelo colegitimado que não aderiu à solução consensual e se beneficiaria do acordo mas pretendia, com a ação, obter complemento de ressarcimento dos danos valendo-se, inclusive de indisponibilidade de bens contra o colaborador. Essas decisões foram impugnadas por recursos ainda pendentes de julgamento definitivo<sup>[9]</sup>.

Ainda que sem negar o interesse processual na continuidade da ação civil pública por improbidade administrativa, em caso muito similar também no âmbito da Operação Lava Jato, recentemente entendeu o STJ ser incompatível a indisponibilidade de bens prevista na LIA com o acordo celebrado no mesmo contexto fático e que a eventual diferença de ressarcimento deve ser objeto de discussão própria em outra ação que impugne judicialmente o acordo não assinado pelo ente lesado, se a ele não aderir

Retornando a discussão quanto a capitulação da sentença na ação de improbidade administrativa, pós-reforma, a doutrina capitaneada por Fredie Didier Jr e Hermes Zanetti Jr, defendia que o capítulo da sentença que estipulasse as sanções não poderia seguir a lógica *secundum eventum probationis* (DIDIER JR; ZANETTI JR, 2021), justamente pelo alto grau de insegurança jurídica que essa técnica traria, a cada fracasso probatório do *Parquet* ou do ente público lesado, uma nova demanda seria movida. Em outras palavras, a ação jamais teria fim.

Quanto ao capítulo ressarcitório, a doutrina defendia a ideia de que o microsistema aplicar-se-ia normalmente (DIDIER JR; ZANETTI JR, 2021), ou seja, como a probidade administrativa é um direito essencialmente difuso, a coisa julgada

seguiria o ditame do art.103, I do CDC (*secundum eventum probationis*). Esse raciocínio, para a legislação vigente à época, era bastante coerente. Diante da jurisprudência pacífica do STF quanto à imprescritibilidade da ação ressarcitória por ato doloso de improbidade administrativa<sup>5</sup>, o pedido dessa natureza poderia seguir em movimentos cíclicos de acordo com as falhas probatórias da instrução da ação coletiva. Coerente, contudo, não quer dizer que a posição esteja correta.

Após a reforma introduzida pela Lei nº 14.230/21, pode-se afirmar, com alguma segurança, que a ação de improbidade administrativa não integra mais o microsistema da tutela coletiva brasileira. O art.17, §16 da Lei nº 14.230/21<sup>6</sup> define que o magistrado, se entender correto, pode converter, de ofício, a ação de improbidade em uma ação civil pública cujo objeto sejam as irregularidades administrativas ou ilegalidades existentes no caso concreto, mas que não cumpram os requisitos para a imposição das sanções da Lei nº 8.429/92. Se o legislador entende possível a conversão, ele está excluindo a convivência harmônica das leis e seus institutos.

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

Uma vez aceita a diferenciação dos regimes jurídicos aplicáveis, a extensão dos limites subjetivos da coisa julgada vai no mesmo caminho. A regra atual, portanto, é a da manifestação *pro et contra*. A partir da reforma de 2021, todo julgamento de mérito, pela procedência ou improcedência, estará apta a formar a coisa julgada material e, conseqüentemente, irá se revestir do manto da imutabilidade.

Outro argumento que advoga essa tese é a presença expressa da nova redação do art.17, §19<sup>7</sup> da lei de improbidade administrativa que exclui o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade pelo mesmo fato (elemento caracterizador típico da coisa julgada *secundum eventum probationis*) e o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou sua extinção sem julgamento do mérito (elementos caracterizadores da coisa julgada *secundum eventum litis*).

§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa: (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

---

<sup>5</sup> Tese de Repercussão Geral nº 897: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

III - o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato, competindo ao Conselho Nacional do Ministério Público dirimir conflitos de atribuições entre membros de Ministérios Públicos distintos; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

IV - o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Para a maior parte da doutrina, a tutela da improbidade administrativa sai do microssistema de tutela coletiva e cai para o chamado “direito administrativo sancionador”. Sobre a afirmação Yarshell e Sica (2022, s/p):

Nesse contexto, a **Lei nº 14.230/2021** tem por inequívoco objetivo reposicionar a ação de **improbidade** administrativa, afastando-a do **microssistema de tutela** dos interesses transindividuais e inserindo-a no amplo campo do “direito sancionador”.

Sobre o direito administrativo sancionador, definem Oliveira e Grotti (2020, p.85/88):

Desde 1988, é categórica a expansão da atuação da Administração Pública nos mais diversos setores da vida social, na defesa de interesses públicos de variadas matizes, todos com previsão ou fundamentação na Constituição, na sua estruturação democrática do Estado. O capítulo próprio dedicado a ela (Título III, Capítulo VII da CF) é sintomático da relevância do seu marco jurídico-institucional que, modificado nas suas raízes e valores normativos fundamentais, se reputa como elemento fundamental no processo de desenvolvimento da sociedade brasileira. Com avanços e retrocessos, o exercício da função administrativa se disseminou e está presente em todos os relevantes segmentos da vida social, nos diversos níveis federativos. É certo dizer que a Constituição atual remodelou a forma pela qual o exercício da função administrativa se cristaliza, à luz do direito, por órgãos e entes da Administração Pública de todos os Poderes e de todas as esferas federativas, incluindo nesta afirmação os Tribunais de Contas e o Ministério Público, considerados Órgãos Constitucionais, dotados de autonomia, em face dos três Poderes. Inaugurou o período de vigência do modelo de Estado Social e Democrático de Direito no ordenamento brasileiro, o que é plenamente justificado em razão das profundas desigualdades sociais e territoriais. De um lado, o Estado Social, projetando-se no dever estatal de proteção da dignidade da pessoa humana e da cidadania, e na consagração de direitos e garantias fundamentais individuais e sociais, bem como na subordinação da ordem econômica à realização da justiça social, o que compeliu à expansão dos campos de atuação administrativa.

De outro lado, o Estado Democrático, irradiando-se na defesa do pluralismo político e na estruturação democrática do processo de investidura de cargos políticos, e na consagração de diversos instrumentos de participação política dos administrados e da Sociedade no planejamento, formulação, organização, implementação, gestão, execução e controle de políticas públicas a cargo das Administrações Públicas, o que igualmente redundou na crescente administrativização da vida social. Com este viés social e democrático, o Estado de Direito foi completamente redesenhado, em sua vertente formal (Estado de Direito Formal) e material (Estado de Direito Material). A mudança de paradigma normativo é notável, e trouxe profundas consequências, na medida em que também paulatinamente se consolidou a supremacia constitucional como característica indissociável do Estado Democrático. Na atualidade, percebe-se que o fenômeno da constitucionalização do direito



administrativo, isto é, das normas jurídicas regentes de atividades administrativas, segue sua dinâmica expansiva, traduzida na incorporação, enunciação e densificação de princípios e regras constitucionais fundamentais do regime jurídico-administrativo, que devem ser observados no exercício da função administrativa.<sup>1</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello bem traduziu esta relevante mudança constitucional, demonstrando que há princípios expressos e implícitos a conferir uma sistematicidade e racionalidade ao Direito Administrativo Brasileiro, e todos alçados ao plano da Constituição como elementos essenciais de proteção da realização de interesses públicos (igualmente plasmados na Constituição e demais escalões normativos de nosso edifício jurídico), que a atividade administrativa está juridicamente destinada a perseguir no cotidiano, na prática, no mundo da realidade fática, que exige transformações. A supremacia formal (que resulta da legítima identidade material) dos interesses públicos e sua indisponibilidade (que se perfaz nos exatos termos, meios e limites da mesma ordem jurídica) exsurtem deste quadro de garantias, moldado a partir da Constituição, para a ótima e premente realização de interesses públicos.<sup>2</sup> Interesses públicos que são engendrados pela adoção da forma republicana.<sup>3</sup>

O Direito Administrativo ultrapassou, desde 1988, a dimensão de singela parcela do ordenamento da Administração Pública, em seu sentido orgânico (Administração Direta e Indireta), porque a participação de particulares no exercício da função administrativa também foi outra clara diretriz constitucional, sem olvidar a previsão e o fortalecimento de Instituições com funções administrativas originais ou singulares de controle. Os interesses públicos definitivamente perderam qualquer nota conceitual que os concebia como mera projeção de interesses de gestores administrativos ou da gestão administrativa dos aparelhos administrativos, porque a complexidade do Estado Social e Democrático alterou radicalmente a forma de sua configuração normativa e fática, dotando-os de inigualável complexidade, dentro de um ordenamento plural em que são consagrados direitos individuais, sociais, econômicos, culturais, políticos, difusos e coletivos, a demandar processo diferenciado de concretização do arcabouço constitucional em cada atuação do aparelho administrativo.

A Constituição reconhece o valor jurídico diferenciado do interesse público como categoria própria e não assimilável aos meros interesses pronunciados por administradores públicos ou meramente associados aos órgãos e entes públicos e governamentais, por lei ou atos infralegais. Não se trata de mero conceito jurídico indeterminado que a teoria da linguagem possa esgotar como operacionalizá-lo. O interesse público é um conceito recepcionado na Constituição. Isto se faz no capítulo próprio dos Direitos e Garantias Fundamentais (art. 19, inciso I), no capítulo dedicado à Administração Pública, em seu significado funcional (art. 37, inciso IX), na disciplina das leis (art. 66, parágrafo 1º), na atividade de gestão da função pública na Magistratura (art. 93, inciso VIII e art. 95, inciso II) e no Ministério Público (art. 128, parágrafo 5º, inciso I, alínea b), e na distinção do campo da legalidade (tal como cristalizado na própria Constituição) do preceituado como próprio ao interesse público, em seu ADCT (art. 51 ADCT). Esta presença constitucional significa que aos intérpretes não é dado ignorar ou reduzir sua relevância no sistema jurídico, devendo cumprir a função de demonstrar as suas projeções normativas no processo de concretização constitucional. A Constitucionalização expandiu o campo da legalidade administrativa formal e material (conforme os termos expressos no artigo 37, caput), na defesa da cidadania, mas fincou a relevância da plena associação umbilical e republicana entre as atividades do Estado e a realização dos interesses públicos. A legalidade material incorpora todas as normas constitucionais que devem demarcar a juridicidade da atividade administrativa, que se impõe como inabalável limite para o adequado delineamento, densificação, implementação

e efetividade dos interesses públicos, na forma singular ou pluralizada, em cada intervenção administrativa na vida social.

Passando a discussão para o tópico inerente à segurança jurídica, alguns comentários podem ser feitos. Entendida como um elemento de estabilidade, é saudável para a manutenção da administração pública que situações que envolvam direitos indisponíveis, como recursos que mantêm serviços públicos, tenham um grau de previsibilidade de resultado, seja para a procedência da condenação do réu nos capítulos ressarcitórios ou sancionatórios da sentença, seja pela sua absolvição.

Nas palavras de Di Pietro (2019, s/p) sobre a noção de segurança jurídica:

O exemplo clássico de aplicação do princípio da segurança jurídica é o que decorre do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal (CF) de 1988, segundo o qual "a lei não prejudicará o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito". No entanto, outros se multiplicam, tais como (i) as regras sobre prescrição, decadência e preclusão; (ii) as que fixam prazo para a propositura de recursos nas esferas administrativa e judicial, bem como para que sejam adotadas providências, em especial a tomada de decisão; (iii) as que fixam prazo para que sejam revistos os atos administrativos; (iv) a que prevê a súmula vinculante, cujo objetivo, expresso no § 1º do art. 103-A da CF, é o de afastar controvérsias que gerem "grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica"; (v) a que prevê o incidente de resolução de demandas repetitivas, que também tem o objetivo expresso no art. 976, inciso II, do Código de Processo Civil (CPC) de proteger a isonomia e a segurança jurídica.

O princípio da segurança jurídica apresenta o aspecto objetivo, da estabilidade das relações jurídicas, e o aspecto subjetivo, da proteção à confiança ou confiança legítima, este último originário do direito alemão, importado para a União Europeia e, mais recentemente, para o direito brasileiro. Ele foi elaborado pelo tribunal administrativo em acórdão de 1957; em 1976, foi inserido na lei de processo administrativo alemã, sendo elevado à categoria de princípio de valor constitucional por interpretação do Tribunal Federal Constitucional. A preocupação era a de, em nome da proteção à confiança, manter os atos ilegais ou inconstitucionais, fazendo prevalecer esse princípio em detrimento do princípio da legalidade. Do direito alemão passou para o direito comunitário europeu, consagrando-se em decisões da Corte de Justiça das Constituições Europeias como "regra superior de direito" e "princípio fundamental do direito comunitário".

O princípio da proteção da confiança leva em conta a boa-fé do cidadão que acredita e espera que os atos praticados pelo poder público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros. É hipótese em que o direito administrativo acabou por influenciar o CPC, levando às normas contidas no art. 927, §§ 3º e 4º, este último com menção expressa à proteção da confiança. Pelo primeiro, "na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do STF e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica". Pelo segundo, "a modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia".

O princípio da proteção da confiança leva em conta a boa-fé do cidadão.

Ademais, manifestou-se assim o STJ sobre o conceito de segurança jurídica:

Em nome da segurança jurídica, o STJ, desde a sua instalação, já vinha elaborando súmulas de jurisprudência, porém sem caráter vinculante. O CPC de 1973, alterado pela lei 11.672, de 2008, introduziu no código o art. 543-C, que previu procedimento a ser adotado por aquele tribunal, "quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito". Nessa situação, cabia ao presidente do tribunal de origem admitir um ou mais recursos representativos da controvérsia, os quais seriam encaminhados ao STJ, ficando suspensos os demais recursos especiais até o seu pronunciamento definitivo. Com a decisão do STJ devidamente publicada, "os recursos especiais sobrestados na origem: I - terão seguimento denegado na hipótese de o acórdão recorrido coincidir com a orientação do Superior Tribunal de Justiça; ou II - serão novamente examinados pelo tribunal de origem na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação do STJ" (§ 7º do art. 543-A).

Embora sem a amplitude dos arts. 927 e 975 do novo CPC, o art. 543-C do anterior código representou um avanço em termos de segurança jurídica e também de isonomia, na medida em que tinha por objetivo impedir que recursos fundamentados em idêntica questão de direito tivessem destino diverso no âmbito do STJ. O art. 1.036 do novo CPC previu medida semelhante.

O fato é que o STJ dispõe de instrumentos de uniformização de sua jurisprudência dominante, que têm por objetivo garantir a segurança jurídica, a proteção à confiança e a igualdade de tratamento para situações fundamentadas em idêntica questão de direito. Esses instrumentos abrangem, fundamentalmente, as súmulas (sem caráter vinculante), as teses julgadas com fundamento no art. 543-C do CPC de 1973 ou no art. 1.036 do novo CPC, e as teses jurídicas de valor vinculante em todo o território nacional, previstas no art. 987, § 2º, do novo CPC.

Fazendo uso de tais instrumentos, o STJ vem formulando algumas teses jurídicas, que compõem a chamada "Jurisprudência em Teses", as quais, amplamente divulgadas, servem de orientação para decisões futuras do próprio tribunal e para outros órgãos integrantes do poder judiciário, além de garantir aos litigantes maior segurança jurídica quanto às questões de direito já decididas anteriormente, com ou sem caráter vinculante.

Desse modo, protege-se a estabilidade das relações jurídicas e também a confiança dos administrados na legitimidade das teses e dos atos praticados com base nas mesmas (DI PIETRO, 2019, s/p).

Em segundo lugar, voltando os olhos ao processo, é igualmente um elemento de estabilidade a produção de todas as provas durante a fase de conhecimento, onde o magistrado, ainda que promova alguns juízos de cognição sumária (indisponibilidade de bens), tem por objetivo exercer a cognição exauriente ao final da marcha processual. Os limites infundáveis impostos pela técnica da coisa julgada *secundum eventum probationis* não mostravam isso. A demanda, para a própria administração pública jamais teria um fim, o administrador jamais saberia se em algum momento contaria com o retorno dos recursos financeiros indevidamente desviados, por exemplo.

## V - CONCLUSÃO

Conclui-se que o instituto da coisa julgada, mais especificamente, quanto aos seus limites subjetivos, na atual redação da Lei nº 8.429/92, desvinculou-se das formas tradicionais pelas quais a coisa julgada é vista no microsistema da tutela coletiva brasileira. Como consequência dessa alteração, materializada, sobretudo, no art.17, §19 da atual redação legal, duas afirmações podem ser feitas: a primeira vai no sentido de que não há mais previsão legal para a utilização da ação civil pública em matéria de improbidade administrativa. A segunda, como resultado da anterior, reduz a uma única possibilidade a utilização da coisa julgada nessa matéria: a *pro et contra*.

Assim, sob à ótica da segurança jurídica e da estabilidade das relações da administração pública, o resultado único de mérito acarreta uma perspectiva positiva, uma vez que definirá a condição jurídica do réu, sem as incertezas de uma nova propositura com base em um elemento regularmente datado no processo: a produção da prova. Já que não há mais a técnica processual inerente ao processo coletivo, o regime da *res judicata* será o do processo individual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BASTOS, Fabrício Rocha. Do Microsistema da Tutela Coletiva e sua interação com o CPC/2015. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. nº 68, abr./jun. 2018. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1242829/Fabricio\\_Rocha\\_Bastos.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1242829/Fabricio_Rocha_Bastos.pdf). Acesso em: 20 abr.2022.

DRUMOND, Thomaz Carneiro. **O agravo de instrumento e o microsistema da tutela coletiva**. JusBrasil. 11 ago.2021. Disponível em: <https://thomazdrumond.jusbrasil.com.br/artigos/1261131597/o-agravo-de-instrumento-e-o-microsistema-da-tutela-coletiva>. Acesso em: 22 abr.2022.

BRASIL. Lei nº 4.717/65. **Regula a ação popular**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 30 mar.2022.

BRASIL. Lei nº 8.078/90. **Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm). Acesso em: 29 mar.2022.

BRASIL. Lei nº 8.429/92. **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.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm). Acesso em: 29 mar.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no RE 852.475/SP.** Relator Min. Alexandre de Moraes, relator para acórdão Min. Edson Fachin. Julgado em 08 ago.2018, DJE em 21 mar.2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950>. Acesso em: 30 mar.2022.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil.** Volume I. Campinas/SP: Bookseller, 2009.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo.** 15ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DI PIETRO, Maria Silvy Zanella. **O STJ e o princípio da segurança jurídica.** Migalhas. 14 set.2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/302189/o-stj-e-o-principio-da-seguranca-juridica>. Acesso em: 20 de abr.2022.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Reflexões sobre a legitimidade exclusiva do Ministério Público para propor ação e celebrar acordo no âmbito da probidade administrativa prevista no PL 10.887/2018.** Associação Nacional dos Procuradores da República. Artigos. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/imprensa/artigos/25567-reflexoes-sobre-a-legitimidade-exclusiva-do-ministerio-publico-para-propor-acao-e-celebrar-acordo-no-ambito-da-probidade-administrativa-prevista-no-pl-10-887-2018>. Acesso em: 22 abr.2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Processo Coletivo.** 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direito Administrativo Sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Revista Int. Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 83-126,

mar./abr. 2020. Disponível em:  
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/5%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/3.pdf>  
. Acesso em: 20 abr.2022.

VITÓRIA, Fernanda Montalvão da; MARRÉ, Mateus Teixeira. **Extensão subjetiva da coisa julgada coletiva: o regime da coisa julgada coletiva no modelo brasileiro e sua relação com os titulares dos direitos individuais.** Âmbito Jurídico, 01 jul.2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/extensao-subjetiva-da-coisa-julgada-coletiva-o-regime-da-coisa-julgada-coletiva-no-modelo-brasileiro-e-sua-relacao-com-os-titulares-dos-direitos-individuais/#:~:text=%E2%80%9CA%20coisa%20julgada%20secundum%20eventum,i mprocedente%20com%20sufici%C3%Aancia%20de%20provas>. Acesso em: 20 de abr.2022.

YARSHELL, Flávio Luiz; SICA, Heitor Vitor Mendonça. A ação de improbidade administrativa: do microssistema de tutela coletiva para o direito sancionador. **Estadão.** 27 jan.2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/acao-de-improbidade-administrativa-do-microssistema-de-tutela-coletiva-para-o-direito-sancionador/#:~:text=Nesse%20contexto%2C%20a%20Lei%20n%C2%BA,campo%20do%20%E2%80%9Cdireito%20sancionador%E2%80%9D>. Acesso em: 20 abr.2022.