

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**A POSSIBILIDADE DE MIGRAÇÃO DE POLOS PELO PODER PÚBLICO NA
AÇÃO POPULAR E SUA APLICAÇÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

MURILO OBERDAN DOS SANTOS GOUVEIA

Rio de Janeiro - RJ

2020/2

MURILO OBERDAN DOS SANTOS GOUVEIA

**A POSSIBILIDADE DE MIGRAÇÃO DE POLOS PELO PODER PÚBLICO NA
AÇÃO POPULAR E SUA APLICAÇÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Arnaldo Goldemberg.

Rio de Janeiro - RJ

2020/2

[espaço para ficha catalográfica]

MURILO OBERDAN DOS SANTOS GOUVEIA

**A POSSIBILIDADE DE MIGRAÇÃO DE POLOS PELO PODER PÚBLICO NA
AÇÃO POPULAR E SUA APLICAÇÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Arnaldo Goldemberg.

Data da Aprovação: 07 / 06 / 2021.

Banca Examinadora:

Orientador – Prof. Me. Arnaldo Goldemberg

Membro da Banca – Prof. Dr. Bruno Garcia Redondo

Membro da Banca – Profa. Dra. Marcia Cristina Xavier de Souza

Rio de Janeiro - RJ

2020/2

AGRADECIMENTOS

Agradeço todos aqueles que financeiramente me apoiaram e fizeram grandes esforços para que realizasse meus sonhos da maneira menos dolorosa possível.

Aos meus pais, que nunca concluíram o ensino fundamental, mas disseram que eu poderia fazer faculdade.

Aos meus amigos, que são também a minha família, e com os quais dividi as minhas maiores alegrias e as minhas piores dores.

Ao Rio de Janeiro e à UFRJ, que me bateram e me acolheram, que desnudaram o mundo que eu conhecia, e que iniciaram em mim uma transformação que nunca mais ganhará um ponto final.

Sou grato por tudo que a educação pôde fazer comigo, e por todo potencial que ela tem de transformar.

Me tornei um operador do Direito, não porque parecia ser interessante, mas porque vi a importância da justiça e da educação e a falta que elas fazem na vida de quem é pobre.

Por fim, agradeço pela fome que senti, por tudo o que vivi e aprendi, pois me fizeram não desistir, tornando-me capaz de reconhecer tudo isso como grandes privilégios.

“A justiça de ontem é a injustiça de hoje; a justiça de hoje é a injustiça de amanhã. Justiça tornou-se um camaleão ao inverso: ela sempre toma cores outras que aquelas de seu ambiente. No momento em que o ambiente assimila sua cor, a própria justiça muda de cor. Perseguimos a justiça sem abraçá-la. Corrigimos injustiças em particular, alcançamos justiça em particular, mas nunca conseguimos uma justiça total. Justiça é um fantasma de formas diferentes.”

(Autor desconhecido)

RESUMO

O Ente Público, réu em uma ação coletiva, não raras vezes tem o interesse em trocar de posição, para atuar no polo ativo da demanda. Nesses casos, tanto a Lei da Ação Popular quanto à Lei de Improbidade Administrativa possibilita expressamente a migração de polos desde que útil ao interesse público. O presente trabalho trata da legitimidade e da possibilidade de migração de polos pelo Poder Público na Ação Civil Pública, visto que a Lei da Ação Popular e a Lei de Improbidade Administrativa integram o mesmo microssistema da tutela coletiva, bem como aborda o procedimento para a troca de polos e efetivação de tal alteração. O método descritivo foi escolhido para apresentar as características presentes nos dois normativos e pelo método dialético contrapor as particularidades entre eles e as demais fontes jurídicas existentes.

Palavras-chave: Migração de polos; Poder Público; Ação Civil Pública; Procedimento.

ABSTRACT

The Public Entity, a defendant in a class action lawsuit, often has an interest in changing positions, to act in the active pole of demand. In these cases, both the Lei da Ação Popular and the Lei de Improbidade Administrativa explicitly make it possible to migrate hubs as long as it is useful to the public interest. The present work deals with the legitimacy and the possibility of migration of poles by the Public Entity in Ação Civil Pública, since the Lei da Ação Popular and the Lei de Improbidade Administrativa are part of the microsystem of collective tutelage, as well as addressing the procedure for the exchange of poles and effect of such alteration. The descriptive method was chosen to present the characteristics observed in the two normatives, and the dialectical method was used to identify the particularities between them and other existing legal sources.

Keywords: Poles migration; Public Entity; Ação Civil Pública; Procedure.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| I. ASPECTOS GERAIS DO SISTEMA DE TUTELA COLETIVA..... | 13 |
| II. A MIGRAÇÃO INTERPOLAR NA AÇÃO POPULAR..... | 15 |
| III. OS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEGITIMIDADE DO ENTE PÚBLICO | 18 |
| 3.1. A cooperação processual: atuação conjunta dos polos..... | 25 |
| 3.2. Os interesses simultaneamente contrapostos e comuns no mesmo polo..... | 27 |
| IV. DO INTERESSE DE AGIR E DA POSSIBILIDADE DE MIGRAÇÃO ENTRE POLOS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA..... | 31 |
| 4.1. O entendimento jurisprudencial a respeito do tema | 32 |
| 4.2. O procedimento para a migração de polos | 41 |
| 4.3. Os limites à migração entre polos | 44 |
| CONCLUSÃO..... | 51 |
| REFERÊNCIAS..... | 56 |

INTRODUÇÃO

A ação civil pública é um dos direitos difusos de maior importância para a preservação da vida, visto ser a técnica processual mais utilizada para a tutela de direitos coletivos. Muito embora a ação popular também possa servir a tal finalidade, seu objeto restrito - invalidação de atos lesivos ao patrimônio público acompanhada do ressarcimento dos danos - impede que figure como principal instrumento processual para a tutela de direitos específicos, que deve ser guiada pelo princípio da primazia da tutela específica.

Diante de tamanha importância, trataremos neste trabalho a possibilidade de atuação do Poder Público na Ação Civil Pública independentemente do polo da demanda em que originariamente posicionado, ou seja, verificaremos se é dado ao Ente Político migrar de um polo para outro ou atuar, em conjunto ou solitariamente, em posições jurídicas típicas do outro polo.

No ordenamento positivo brasileiro, as únicas hipóteses previstas para este tipo de migração interpolar são aquelas do art. 6º §3º da lei da ação popular (4.717/65), estendido pelo art. 17 §3º da lei 8.429/92 às ações de improbidade administrativa.

Com efeito, a lei da ação popular inicialmente prevê a hipótese de litisconsórcio necessário no polo passivo, determinando que devem ser citados, na condição de réus, o agente público que praticou o ato, o ente público ao qual vinculado este agente, e ainda os beneficiários do ato que se aponta ilegal ou lesivo. Em seguida, prevê a possibilidade do ente público, em concordando com o autor popular, migrar para o polo ativo e passar a atuar em conjunto com o demandante.

A aplicabilidade de tal instituto à Ação Civil Pública teria indiscutíveis repercussões práticas, já que algumas faculdades processuais somente são autorizadas àqueles sujeitos que figuram em determinadas posições. Além disso, a interpretação e aplicação de outros institutos seria diversa, como por exemplo a fixação do interesse em recorrer, a alteração da verba de sucumbência e a incidência ou não da remessa necessária.

Apesar de não existirem muitos estudos sobre esse tema, encontramos algumas referências esparsas e estudos circunscritos à análise de outros temas, como a migração de polos na ação popular.

Diante desse cenário, após esse capítulo introdutório buscaremos uma análise mais específica sobre a prática forense, pois quando o Estado está posicionado no polo passivo, geralmente recusa-se a atuar em conjunto com o autor ou mesmo reconhecer o acerto de seus argumentos por se sentir obrigado a defender o ato impugnado simplesmente por ter sido indicado como réu na demanda.

Desse modo, procuraremos tratar da migração entre polos na Ação Civil Pública tendendo para uma aplicação extensiva dos dispositivos da ação popular e da improbidade administrativa na referida ação coletiva, apesar de que ao indagarmos sobre as premissas básicas da possibilidade da migração entre polos da demanda, tanto a experiência da atuação habitual da administração pública como um exame rápido de jurisprudência nos faz notar posições mais restritivas.

Parte da jurisprudência afirma que diante da possibilidade de responsabilização do ente público pelas irregularidades discutidas na Ação Civil Pública, que envolvem a configuração de dano ao patrimônio público, não há como considerar a hipótese de que o Ente Político litigue como legitimado ativo, em auxílio ao autor da ação.

Nos capítulos seguintes iremos explorar diversas razões para justificar estes entendimentos restritivos, tais como a) a concepção estática da relação jurídica processual; b) a legitimidade ad causam e o interesse de agir no momento da propositura da demanda; c) o conceito de interesse-necessidade, fulcrado na lide e numa lesão praticada pelo réu; d) a estabilização subjetiva da demanda; e) o litisconsórcio necessário ligado à relação material e f) o conceito de citação como um chamado para apresentar defesa.

Por fim, faz-se necessário um enfrentamento da questão buscando salientar o dinamismo da relação processual, que nos permite tratar a legitimidade e o interesse em aspectos cambiáveis no tempo e sem rigidez absoluta; reconhecer que esse dinamismo nos faz identificar situações processuais em que determinados sujeitos tenham, simultaneamente, interesses

comuns e contrapostos, ainda que figurem no mesmo polo da demanda, o que demonstra que somente cabe, no processo moderno, uma compreensão dinâmica do interesse e da legitimidade.

O presente trabalho, assim, busca, de forma geral, apresentar uma perspectiva do problema e formular algumas sugestões para o início do estudo do tema, rascunhando parâmetros que possam guiar a aplicação das ideias aqui desenvolvidas. O trabalho não esgota, de modo nenhum, todas as nuances que envolvem um tema tão vasto, trata-se de uma tentativa de colaboração para uma reflexão inicial sobre o tema, com o objetivo de analisar a tutela coletiva de direitos sob um aspecto doutrinário, mas com ênfase em casos práticos, permitindo que a discussão de institutos do processo coletivo e seu funcionamento.

I. ASPECTOS GERAIS DO SISTEMA DE TUTELA COLETIVA

Desde os primórdios, a busca pela proteção do Estado diante de um determinado conflito sempre teve como base a proteção de um interesse ou direito individual. Conforme a sociedade liberal, pautada por valores individualistas, evoluiu para uma sociedade de massa, o paradigma de tutela jurisdicional individual teve que ser revisto, uma vez que o advento do novo modelo trouxe consigo lesões em massa, atingindo diversas coletividades. Portanto, para uma sociedade de massa, há de existir, igualmente um processo de massa.¹

Até meados dos anos 1980, o Brasil sofria pela falta de instrumentos processuais aptos a promover a tutela dos interesses coletivos. Havia então um descompasso entre o sistema jurídico voltado para a resolução de conflitos individuais e uma estrutura social cada vez mais complexa e massificada.

Apesar do ordenamento jurídico pátrio já contar com a ação popular (Lei nº. 4.717/1965), o ponto de inflexão da tutela coletiva no Brasil verdadeiramente ocorreu com a edição da lei da ação civil pública (Lei nº 7.347/1985), que introduziu não apenas uma ação coletiva, mas também uma estrutura voltada para regular a proteção jurídica dos interesses coletivos, dispondo de regras materiais e processuais, além de mecanismos extrajudiciais de tratamento das causas coletivas.

Logo depois, a Constituição Federal de 1988 consolidou a estrutura jurídico-política do Estado Democrático de Direito (condição essencial para o desenvolvimento da tutela coletiva) e reconheceu uma nova gama de direitos, muitos deles de natureza coletiva.

Em seguida à promulgação da Carta Magna de 1988, a tutela coletiva passou a ser objeto de várias leis que foram editadas no Brasil, merecendo destaque o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.096/1990), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), a Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009) e a Lei do Mandado de Injunção (Lei nº 13.300/2016).

¹ MILARÉ, Édis. A Ação Civil Pública na nova ordem constitucional. São Paulo: Editora Saraiva, 1990, p. 03.

A criação de um número expressivo de leis especiais sobre tutela coletiva num espaço tão curto de tempo transformou o sistema jurídico brasileiro num dos mais complexos e sofisticados do mundo, e que serve de inspiração aos legisladores de outros países.

Apesar de representar um inegável avanço no que diz respeito ao tema, é preciso reconhecer que a coexistência de diferentes subsistemas, com regras distintas, traz também insegurança jurídica e fragiliza a isonomia que deve nortear a proteção jurídica de questões tão importantes para a sociedade.

Com efeito, cuida-se de reflexo dos conflitos sociais que se instauraram no último século. Cada vez mais, preza-se pela tutela de direitos como saúde, educação, cultura, segurança e meio ambiente sadio, direitos esses de natureza fluida, atribuindo-se sua titularidade a todo e qualquer cidadão.²

Percebe-se, pois, que o acesso à justiça e a tutela coletiva são ideias intimamente ligadas, esta a serviço daquele. A propósito, vale salientar que acesso à justiça não se identifica, pois, com a mera admissão ao processo, ou possibilidade de ingresso em juízo³, sendo necessário mais que isso para se obter uma tutela jurisdicional efetiva.

Nesse contexto, insere-se a tutela coletiva de direitos, que, assim como a tutela jurisdicional individual, objetiva proteger os interesses/direitos de seus titulares, que podem ser um grupo determinável ou indeterminável de sujeitos. Entretanto, diferentemente da tutela individual, a tutela coletiva proporciona diversas vantagens não só para o grupo titular do interesse/direito, como também para a própria administração da Justiça.⁴

² GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Curso de Direito Processual Civil Coletivo. 2. Ed. São Paulo: SRS Editora, 2008, pág. 04.

³ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 39.

⁴ Ibidem, p. 40-41.

II. A MIGRAÇÃO INTERPOLAR NA AÇÃO POPULAR

A ação popular foi a primeira a tratar de direitos coletivos, a Lei nº 4.717/65 que regulamentou ação popular no Brasil, alterada posteriormente pela Lei nº 6.513/77, teve o mérito de ser a primeira lei que indiscutivelmente trata de tutela coletiva no ordenamento brasileiro, sendo significativas as inovações propostas por tal lei.⁵ Esses direitos coletivos, são aqueles que transcendem à esfera do indivíduo. Por isso mesmo são chamados de metaindividuais ou supraindividuais.

A transindividualidade dos interesses tutelados na ação popular, não se encontram somente quando da defesa do meio ambiente ou do patrimônio histórico e cultural (direito tipicamente difusos, sem titular determinado) mas também, quando busca anular atos lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público ou de entidades de que o Estado tenha participação.⁶

Sem dúvida a Constituição Federal e a Lei nº 4.717/65 ao conceder legitimidade ativa ao cidadão para defender interesses extremamente complexos, contrariando “princípios básicos da processualística”⁷, tornou-se um marco importante para o direito, na defesa dos direitos coletivos.

Os legitimados passivos na ação popular como qualquer outro demandado, têm o direito de oferecer resposta à demanda: contestando-a, arguindo preliminares, impugnando o valor da causa, quedar-se inerte, entre outros meios de defesa. Acontece que o legislador no §3º do art. 6º da Lei da Ação Popular, a depender da reação da pessoa jurídica de direito público ou privado, resolveu qualificar sua posição na lide. Nestes termos:

*Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no artigo 1º,(...)
(...)*

⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Ações Constitucionais. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 204.

⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 79.

⁷ Ibidem, p. 78.

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

Extrai-se da norma que a depender do interesse público útil, no juízo do respectivo representante legal ou dirigente, poderá a pessoa jurídica: a) Oferecer Contestação (art. 7º, IV); b) Abster-se de contestar, e; c) Atuar ao lado do Autor. Sendo que a depender de sua reação acarretará sérias consequências nos polos da demanda. Passemos à análise:

1) **Oferecer Contestação** (art. 7º, IV) – oferecida a resposta, seja na forma de: contestação, impugnação ao valor da causa, preliminares etc, defendendo o ato impugnado, permanecerá no polo passivo da demanda, e “serão ainda assim beneficiadas com o produto final da condenação, em caso de procedência do pedido, podendo, se for o caso, promover a respectiva execução” (ZAVASCKI, 2011, p. 90);

2) **Abster-se de contestar** – esta atitude ocasionará a declaração de revelia da pessoa jurídica, contudo, de acordo com a melhor doutrina, apesar de possível, dificilmente haverá a presunção de veracidade em razão das exceções previstas no art. 345 do CPC. O que pretende com tal posição é deixar que a Justiça decida sobre a questão e mesmo, se for de interesse público ou na defesa de seu patrimônio, acatar as razões do autor popular;⁸

3) **Atuar ao lado do Autor** – assim como na revelia, o reconhecimento do pedido na ação, dificilmente surtiria os efeitos desejados, razão pela qual o legislador entendeu mais adequado permitir uma mudança no polo, passando a pessoa jurídica a participar do processo como autora da ação popular, posição que melhor se adequará a sua concordância com a pretensão do autor (NEVES, 2011, p. 256).

A consequência disso é uma instabilidade quanto à posição que a pessoa jurídica irá assumir na ação, não se sabendo antes da sua resposta se aceitará a indicação no polo passivo

⁸ ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 1186/1187.

ou se procederá com o movimento para o polo ativo, podendo ainda adotar postura de neutralidade ou até mesmo de nova mudança (retratibilidade) no curso da ação.⁹

Essa instabilidade ou migração de polos decorrente da postura do Ente Público vem sendo plenamente aceita pelo Superior Tribunal de Justiça, podendo ocorrer à migração, a qualquer momento do trâmite processual, uma vez que a lei não trouxe limitação quanto ao momento em que deve ser realizada a migração, ficando evidente a viabilidade de composição do polo ativo a qualquer tempo, conforme discorreremos nos próximos capítulos.

O Superior Tribunal de Justiça, inclusive já admitiu que a pessoa jurídica atuasse de forma simultânea como autor e réu da mesma ação popular, sustentando que as ações de defesa dos interesses transindividuais, apresentariam regras diversas de legitimação, sendo que ação popular e a ação civil pública comportariam um microssistema de defesa do patrimônio público, que regula de forma especial a *legitimatío ad causam*, podendo perfeitamente o poder público assumir a postura [ativa] em relação a um dos pedidos cumulados e manter-se no polo passivo em relação aos demais.

O que legitima essa migração no processo é justamente o interesse público no juízo do representante legal ou dirigente. A noção de interesse público, na visão clássica consistia basicamente em identificá-lo como interesse do Estado, em confronto com o indivíduo. Num segundo momento abrangeria não apenas o interesse do Estado, mas o interesse geral da sociedade, ou seja, o interesse da sociedade nem sempre irá coincidir com o do administrador.

Dessa forma, o interesse público pode ser visto sobre dois ângulos: o ângulo do administrador ou o ângulo da sociedade como um todo. Sendo que o verdadeiro bem geral da coletividade, o ideal de bem geral para todos, é o interesse público primário. Já o interesse público visto pelo ângulo do administrador chama interesse público secundário, porque é um ângulo já reflexo, já é o interesse público interpretado pelo administrador. E como é sabido, nem sempre a visão do administrador corresponde com o interesse primário perseguido, motivo leva justamente ao ajuizamento da Ação Popular.

⁹ MAZZEI, Rodrigo Reis. “A intervenção móvel’ da pessoa jurídica de direito público na ação popular e ação de improbidade administrativa (art. 6º, §3º, da LAP e art. 17, §3º, da LIA), apud, Junior. Fredie Didier e Hermes Zaneti. Curso de direito processual civil – processo coletivo – vol. 4. 4ª. ed. Salvador: JusPODIVM, 2009, p. 73.

III. OS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A LEGITIMIDADE DO ENTE PÚBLICO

As chamadas condições da ação (possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade de partes) são requisitos de ordem processual em face das quais se afere a viabilidade da ação.

A denominação condições da ação, antes expressamente referida, não é mais encontrada no novo CPC, conquanto o art. 17 condicione a postulação em juízo à legitimidade *ad causam* e ao interesse de agir, cominando a pena de carência de ação, ou seja, a extinção do processo sem exame de mérito (sentença terminativa), quando se verificar ausência de legitimidade para a causa ou de interesse de agir (art. 485, VI), sem mais cogitar a (im)possibilidade jurídica do pedido.

Em outras palavras, o Código de Processo Civil de 2015 extinguiu, como categoria, as condições da ação. Note-se: o instituto foi extinto, mas seus elementos permaneceram intactos, tendo sofrido, contudo, um deslocamento.

Dessa forma, verificando o juiz, ao receber a inicial, que se encontram ausentes interesse de agir ou *legitimidade ad causam*, indeferirá a petição inicial. Nesse sentido:

Art. 330. A petição inicial será indeferida quando:

(..)

II - a parte for manifestamente ilegítima;

III - o autor carecer de interesse processual;

Caso for verifique-se a ausência de um desses pressupostos após a fase postulatória, será declarada a carência da ação. Afirma o art. 485. CPC 2015:

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

(...)

VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

A possibilidade jurídica do pedido, por sua vez, passou a ser considerada questão de mérito. Nada mais coerente. De fato, quando a parte apresenta demanda de manifesta

impossibilidade jurídica, por certo não se trataria de carência da ação, mas sim de uma verdadeira improcedência do pedido, resolvendo-se, assim, o mérito.

Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção;

O novo tratamento dado pelo novo Código de Processo Civil à legitimidade de parte, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido pôs fim a um debate doutrinário de mais de quarenta anos e quebrou-se o paradigma das condições da ação que, muitas vezes, era alçada a um *status* ontológico.

A verificação desses pressupostos se dá à luz das afirmações feitas pela parte demandante na petição inicial (relação jurídica *in statu assertionis*). Provisoriamente, devem ser admitidas, e, por hipótese, consideradas verídicas, dado que se cuida de uma concepção abstrata do direito acionário, segundo a teoria da asserção.

Nesse sentido, colhe-se a preleção do Desembargador e Doutrinador Alexandre Freitas Câmara:

*“Divide-se a doutrina sobre o tema, em duas grandes correntes. Uma primeira, liderada por Liebman, e que conta com adesão, entre outros, de Dinamarco e de Orestes Nestor de Souza Laspro (...). De outro lado, uma segunda teoria, chamada ‘teoria da asserção’, segundo a qual a verificação da presença das ‘condições da ação’ se dá à luz das afirmações feitas pelo demandante em sua petição inicial, devendo o julgador considerar a relação jurídica deduzida em juízo *in statu assertionis*, isto é, à vista do que se afirmou. Deve o juiz raciocinar admitindo, provisoriamente, e por hipótese, que todas as afirmações do autor são verdadeiras, para que se possa verificar se estão presentes as condições da ação. Defendem esta teoria, entre outros, Barbosa Moreira e Watanabe. Na mais moderna doutrina estrangeira, encontra-se adesão a esta teoria em Elio Fazzalari. (...) Parece-me que a razão está com a teoria da asserção. As ‘condições da ação’ são requisitos exigidos para que o processo vá em direção ao seu fim normal, qual seja, a produção de um provimento de mérito. Sua presença, assim, deverá ser verificada em abstrato,*

considerando-se, por hipótese, que as assertivas do demandante em sua inicial são verdadeiras (...).¹⁰

Na mesma linha, a lição de Eduardo Ribeiro, Ministro aposentado do STJ e professor da Universidade de Brasília:

*“A doutrina costuma considerar presente a legitimidade ordinária para a causa como a coincidência entre as posições de autor e réu no processo e as de sujeito ativo e passivo da relação de direito material que o autor pretende existente e com base na qual formula sua pretensão. (...) Parece que outro não deve ser o entendimento. Verifica-se, importante frisar, que se requer a coincidência, não com a relação jurídica realmente existente, mas com a que se pretende existente. Em outras palavras, as posições processuais deverão corresponder à relação afirmada pelo autor. No dizer de Barbosa Moreira, ‘determinado processo se constitui entre partes legítimas quando as situações jurídicas das partes, sempre consideradas in statu assertionis – isto é, independentemente da sua efetiva ocorrência, o que só no curso do próprio processo se apurará -, coincidem com as respectivas situações de legitimidade’.*¹¹

Recordem-se precedentes do STJ sobre a teoria da asserção:

*“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS INFRINGENTES. ACÓRDÃO QUE, POR MAIORIA, REFORMA SENTENÇA TERMINATIVA E ADENTRA O JULGAMENTO DO MÉRITO. CABIMENTO. – (...) – Aplica-se à hipótese, ainda, a teoria da asserção, segundo a qual, se o juiz realizar cognição profunda sobre as alegações contidas na petição, após esgotados os meios probatórios, terá, na verdade, proferido juízo sobre o mérito da questão. - A natureza da sentença, se processual ou de mérito, é definida por seu conteúdo e não pela mera qualificação ou nomen juris atribuído ao julgado, seja na fundamentação ou na parte dispositiva. Portanto, entendida como de mérito a sentença proferida nos autos, indiscutível o cabimento dos embargos infringentes. Recurso especial conhecido e provido.”*¹²

¹⁰ CÂMARA, Alexandre Freitas. “Lições de Direito Processual Civil – Vol. I”, 19ª Ed., 2009, Ed. Lumen Juris, pág. 121/122.

¹¹ RIBEIRO, Eduardo. “Breves observações sobre a carência da ação”, in Revista “Doutrina do Superior Tribunal de Justiça – Edição Comemorativa – 15 anos”, 2005, pág. 95-106.

¹² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 832.370 MG. Relator: Min. NANCY ANDRIGHI - Terceira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 13 ago. 2007.

“ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO - TRANSPORTE - PEDIDO DE ADEQUAÇÃO DO SERVIÇO ESSENCIAL - INTERESSE DE AGIR, LEGITIMIDADE E POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. (...) Vale observar, ainda, que as condições da ação são vistas in statu assertionis ("Teoria da Asserção"), ou seja, conforme a narrativa feita pelo demandante, na petição inicial. Desse modo, o interesse processual exsurge da alegação do autor, realizada na inicial, o que, ademais, foi constatado posteriormente na instância ordinária. Tudo isso implica reconhecer a não-violação dos arts. 3º e 267, VI, do CPC. (...) Recurso especial conhecido em parte e improvido.”¹³

A legitimidade, por sua vez, é a pertinência subjetiva para a ação, devendo ser analisada tanto no polo ativo, como no passivo. Ostentam legitimidade ativa e passiva aqueles que, no plano do direito material, têm o direito e a obrigação, respectivamente, correspondentes ao afirmado na petição inicial, por aplicação da indigitada teoria da asserção, consagrada no direito processual brasileiro.

Os fatos narrados na inicial, com base nessa teoria, são suficientes para demonstrar a pertinência subjetiva da ação, dado que, há interesse de agir quando a tutela jurisdicional pretendida é útil e necessária, bem como adequada a via processual eleita, seguindo-se a compatibilidade da pretensão deduzida com o direito material assegurado pela ordem jurídica.

No tocante à legitimação para agir em sede de interesses coletivos, difusos, individuais homogêneos ou metaindividuais, a indeterminação dos cidadãos envolvidos não permite a sua afetação a um “titular exclusivo”, daí não se enquadrar no esquema tradicional da legitimidade - titularidade do direito.

Na legitimação extraordinária, o legitimado não coincide com o titular do direito, tanto que age em nome próprio, em defesa de interesse alheio (substituição processual), em hipóteses expressas e autorizadas por lei ou pelo sistema jurídico. A titularidade dos interesses pertence a toda a coletividade.

¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 470.675 SP. Relator: Min. Humberto Martins - Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 29 out. 2007.

Neste contexto, é de se ver que a legitimação para a condução da ação civil pública foge à concepção clássica da legitimidade *ad causam*. Esta concepção, de forte raiz individualista, vincula a legitimidade para figurar como parte no processo à titularidade do direito discutido em juízo. A legitimação, nesse caso, é tida por ordinária, contrapondo-se à legitimidade extraordinária, excepcional e cabível somente quando expressamente autorizada por lei.

A própria Lei 7.347/1985, em seu art. 5º, trouxe aqueles que seriam legitimados para o ajuizamento e condução da ação civil pública. A legitimidade ativa é previamente definida por lei, consagrando-se o sistema *ope legis* em detrimento do sistema *ope iudicis*, adotado em ordenamentos da *Common Law*. A mera inclusão no rol legal abstrato torna determinada entidade, pessoa jurídica ou não, parte legítima para figurar no polo ativo do processo coletivo, presumindo-se preenchido o requisito da representatividade adequada¹⁴. Esta legitimação é denominada, majoritariamente, de legitimação concorrente disjuntiva, uma vez que embora sejam vários os colegitimados, cada um deles pode ajuizar a ação independentemente da anuência dos demais¹⁵.

Neste cenário, os pressupostos da ação civil pública estão sendo relacionadas atualmente a questões éticas e de economia processual, para evitar a instauração de processos sem qualquer probabilidade de êxito e para inibir ações temerárias que possam molestar outros indivíduos sem qualquer limite.

Com a democratização do acesso à justiça e a consagração da teoria da asserção, o preenchimento dos pressupostos da ação civil pública passou a ser aferido pelas alegações do próprio litigante. Neste contexto, o Poder Judiciário Brasileiro tem buscado o desenvolvimento dos pressupostos da ação com limites mais objetivos, como se o exercício dos direitos processuais fosse baseado no direito material e verificado à luz do ordenamento, e não das alegações do sujeito.

¹⁴ OLIVEIRA, Cláudio Azevedo da Cruz. FERREIRA, Rafael Silva. “A intervenção do juiz na adequação do autor coletivo: um passo rumo à efetivação dos direitos fundamentais.” In: Tutela Jurisdicional Coletiva. Coord: DIDIER JR., Fredie e MOUTA, José Henrique. Salvador: Editora Juspodivm, 2009, p. 145-166.

¹⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural, Patrimônio Público e outros interesses. 23ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 343.

Parte-se da ideia de que a norma jurídica confere ao sujeito uma posição de vantagem e o autoriza a agir, em seu próprio nome, para atingir os efeitos que o ordenamento lhe assegura.¹⁶ Assim, o poder de praticar um ato seria decorrente da norma material, e nela deveriam ser buscadas os pressupostos que limitam a prática do ato e o poder jurídico que o justifica. A legitimidade seria a condição da ação que reflete o filtro subjetivo para a atuação judicial.

Entretanto, existe um modelo que o ordenamento estabelece como padrão para cada tipo de processo e que deve ser observado para a instalação do contraditório. Esse esquema é definido pelas chamadas situações legitimantes, que correspondem algumas ao autor, outras ao réu, outras aos intervenientes.¹⁷

Em regra, as situações legitimantes são identificadas com a própria relação jurídica material que se submete ao Judiciário como objeto do processo. A legitimidade é aferida a partir de um juízo comparativo entre o direito material e a situação de fato descrita no processo por cada sujeito.¹⁸ Todavia, o titular do direito, ou ao menos quem exerce a pretensão, é aquele que tem as melhores condições para reclamá-lo,¹⁹ sendo igualmente certo que nem sempre aquele que busca o Judiciário para a proteção de um suposto direito tem razão.

As ações coletivas consagraram a legitimidade extraordinária (através do mecanismo da substituição processual) de associações civis, órgãos públicos e do Ministério Público.²⁰

¹⁶ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. “Titularidade do direito, legitimação para agir e representação processual”, in Revista dos Tribunais, ano 89, vol.771, janeiro, 2000, p. 93-94.

¹⁷ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. “Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária”, in Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara, ano III, n.9, set-dez, 1969, p. 41-42; DINAMARCO, Cândido Rangel. Litisconsórcio. São Paulo: Malheiros, 7ª Ed., 2002, p.23, nota 22, e p. 31.

¹⁸ ARMELIN, Donaldo. Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro. São Paulo: RT, 1979, p. 5-12; BARBOSA MOREIRA, José Carlos. “Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária”, in Revista dos Tribunais, ano 58, v. 404, junho de 1969, p. 9-10; TUCCI, José Rogério Cruz e. A causa petendi no processo civil. São Paulo: RT, 2ª Ed., 2000, p. 130-131.

¹⁹ ZANETI JR. Hermes. “A legitimação conglobante nas ações coletivas: a substituição processual decorrente do ordenamento jurídico”, in ASSIS, Araken de et alii (Coords.). Direito Civil e Processo. Estudos em homenagem ao Professor Arruda Alvim. São Paulo: RT, 2008, p. 863.

²⁰ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. “Legitimidade processual e legitimidade política”, in SALLES, Carlos Alberto de (Org.). Processo Civil e interesse público. São Paulo: RT, 2003, p. 104-106.

Através da substituição processual, o ordenamento autoriza que certos sujeitos, mesmo não posicionados em situações com eficácia legitimante, possam postular em favor de direitos dos quais não são titulares.²¹

Por esses e muitos outros exemplos, o direito moderno apresenta situações que não conseguem ser transpostas ao modelo tradicional da legitimidade, um modelo tipicamente privatista da parte autora contra a parte ré, com base num direito subjetivo e em interesses materiais privados contrapostos.²²

A partir disso, alguns doutrinadores buscam outros critérios para aferir a pertinência subjetiva do exercício das faculdades processuais, tentando desvincular os pressupostos processuais do direito material, analisando a legitimidade e o interesse como requisitos puramente processuais,²³ geralmente a partir da visão geral do processo como participação de sujeitos em contraditório.

Abrir mão totalmente das situações extraprocessuais, em especial dos interesses materiais existentes fora do processo, não nos parece a solução mais adequada. Ao menos no modelo abstrato de ação, que é dominante na doutrina brasileira. É que o processo não se constrói em torno de si mesmo, nem seus institutos são vazios de significado substancial, mas antes deve haver uma relação de funcionalidade intrínseca entre processo e norma material.

O ordenamento remete a legitimidade à específica situação concreta onde tal poder será exercido.²⁴ Assim, se a legitimidade é um atributo transitivo,²⁵ verificado em relação a um

²¹ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. “Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária”, in *Revista dos Tribunais*, ano 58, v. 404, junho de 1969, p. 42-43.

²² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. “Titularidade do direito, legitimação para agir e representação processual”, in *Revista dos Tribunais*, ano 89, vol.771, janeiro, 2000, p. 91.

²³ GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. “Existem legitimações puramente processuais?”, in *Revista Dialética de Direito Processual*, n.65, agosto, 2008, p.113; DIDIER JR., Fredie. “Um réquiem às condições da ação. Estudo analítico sobre a existência do instituto”, in *Revista Forense*, ano 96, vol.351, jul-set, 2000, p. 74-75.

²⁴ MORAES, Maurício Zanoide de. *Interesse e legitimação para recorrer no processo penal brasileiro*. São Paulo: RT, 2000, p. 202-203.

²⁵ PINTO, Nelso Luiz. “A legitimidade ativa e passiva nas ações de usucapião”, in *Revista de Processo*, ano 16, n.64, out-dez, 1991, p. 24.

determinado estado de fato, pensamos que, a partir do conceito de situação legitimante, enquadrado no pano de fundo da relação processual dinâmica, é possível reduzir a análise da legitimidade a certos momentos processuais específicos, vale dizer, não mais um juízo de pertinência subjetiva da demanda (a *legitimatío ad causam*), mas referente ao ato processual específico (a *legitimatío ad actum*).²⁶

Em razão do dinamismo da relação processual,²⁷ é só na sua verificação casuística que a legitimidade encontra sua completa e mais pura finalidade. Se a função desse limite subjetivo ao exercício de funções processuais é analisar a correspondência entre o modelo legal e a situação de fato, a legitimidade só pode ser precisa em cada caso concreto e para cada ato processual.

A par das discussões sobre a abstração ou concretude da ação, devemos reputar que a situação material pretérita deve ser abstraída quando da análise dos atos processuais, e estes não pressupõem necessariamente a relação material. A situação substancial é relevante como pressuposto de alguns atos processuais, mas não todos, e a ela se juntam outros requisitos processuais definidores de situações legitimantes não necessariamente vinculadas a um direito subjetivo ou a uma relação jurídica material.

Na verdade, a colocação dos atos em sequência faz com que, com exclusão do primeiro ato da série, cada ato processual dependa, para ser praticado, de requisitos e pressupostos que somente poderão ser corretamente compreendidos a partir da análise da cadeia formativa dos atos anteriores e da múltipla e difusa implicação entre eles. Além disso, as situações legitimantes são todas cambiantes ao longo do processo, e o controle da legitimidade não pode se dar senão na dinâmica do contraditório.

3.1. A cooperação processual: atuação conjunta dos polos

A doutrina brasileira importou do direito europeu o princípio da cooperação (ou da colaboração), segundo o qual o processo seria o produto da atividade cooperativa triangular

²⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel. Litisconsórcio. São Paulo: Malheiros, 7ª Ed., 2002, p. 23, nota 22, e p. 127.

²⁷ CABRAL, Antonio do Passo. Nulidades no processo moderno: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 171.

(entre juiz e as partes). A moderna concepção processual exige um juiz ativo no centro da controvérsia e a participação ativa das partes, por meio da efetivação do caráter isonômico entre os sujeitos do processo.

O dever de cooperação, entretanto, encontra limites na natureza da atuação de cada uma das partes. Sobre o tema leciona Elpídio Donizetti:

“O juiz atua com a marca da equidistância e da imparcialidade, a qual não pode ser comprometida por qualquer promiscuidade com as partes. Por outro lado, o dever do advogado é a defesa do seu constituinte. A rigor, não tem ele compromisso com a realização da justiça. Ele deverá empregar toda a técnica para que as postulações do seu cliente sejam aceitas pelo julgador. Essa é a baliza que deve conduzir o seu agir cooperativo. Em sendo assim, meu caro leitor, retire da cabeça aquela imagem – falsamente assimilada por alguns com o advento do novo CPC – de juiz, autor e réu andando de mãos dadas pelas ruas e advogado solicitando orientação ao juiz para redigir as peças processuais. Não obstante a apregoada cooperação, no fundo, será cada um por si, o que não impede que a lealdade e a boa-fé imperem nas relações processuais.”²⁸

O entendimento de Humberto Theodoro Júnior:

“O novo CPC brasileiro esposa ostensivamente o modelo cooperativo, no qual a lógica dedutiva de resolução de conflitos é substituída pela lógica argumentativa, fazendo que o contraditório, como direito de informação/reação, ceda espaço a um direito de influência. Nele, a ideia de democracia representativa é complementada pela de democracia deliberativa no campo do processo, reforçando, assim, “o papel das partes na formação da decisão judicial.”²⁹

Pela leitura dos excertos acima, verifica-se que com o desenvolvimento de postulados de cooperação e boa-fé, genericamente aplicáveis aos sujeitos do processo, repercutiu a ideia colaborativa do contraditório que norteia a moderna compreensão do princípio, impondo a coparticipação dos sujeitos processuais. Assim, hoje o processo não é mais teorizado em torno

²⁸ DONIZETTI, Elpídio. Curso Didático de Direito Processual Civil. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 42-43.

²⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil – Teoria do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum. 56ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 81-83.

do conflito ou da lide, mas a partir da agregação, da boa-fé, da conjugação entre interesses privados e interesses públicos.

Paralelamente, começaram a ser fomentadas no Brasil a adoção de soluções processuais cooperativas, como a arbitragem, as convenções sobre a prova, acordos sobre as suspensões do processo e de prazos.

Nesse sentido, o Novo Código de Processo Civil desenvolveu a possibilidade de acordo entre os sujeitos processuais em que todos deliberam sobre as regras que disciplinarão aquele processo específico, fixando prazos para alegações e julgamento, dispensa de recursos, meios de prova que serão utilizados etc. Trata-se de instituto através do qual os sujeitos do processo, a despeito dos interesses materiais que os movem, atuam em conjunto para específicas finalidades processuais que a todos aproveitem.

Na mesma senda, o novo código processual admite a formulação de requerimentos conjuntos pelas partes. Hipótese similar ocorre com a disposição do art. 114 §2º da Constituição da República de 1988, na redação da emenda constitucional 45/2004, no que se refere a requerimento conjunto de instalação de dissídios coletivos de natureza econômica na Justiça do Trabalho.

Em todas estas hipóteses, estamos diante de casos em que, ainda que possuam interesses materiais contrapostos, para aqueles fins específicos e naquele momento processual, a atuação conjunta pareceu a alternativa estratégica mais adequada para os sujeitos do processo. É visível que uma apreensão estática do interesse-necessidade não é possível aqui.

3.2. Os interesses simultaneamente contrapostos e comuns no mesmo polo

O segundo grupo de situações que pensamos ser interessante para demonstrar a insuficiência do conceito de interesse de agir no processo moderno, é aquele que põe em evidência a existência simultânea, em um mesmo polo da demanda, de interesses materiais comuns e contrapostos entre certos sujeitos.

Vale dizer, mesmo quando componham o polo ativo ou passivo (por conta da polarização inicial), diversos sujeitos podem ter simultâneas pretensões e áreas de interesses materiais comuns, bem como outras esferas de discordância, o que, como se verá, justificará, para a prática de um determinado ato, a migração de polo ou atuação processual despolarizada como se no polo oposto figurassem.

Isso ocorre em várias hipóteses: em litisconsórcio e intervenção de terceiros; quando há atuação de sujeitos formais que representam uma comunidade de indivíduos, como cooperativas, condomínios, sociedades empresariais por ações; nas ações coletivas e nas ações de grupo; ou ainda nos procedimentos concursais, como a falência, a insolvência civil etc.

Muitas hipóteses de intervenção de terceiros posicionam os sujeitos em situações processuais inusitadas em que, simultaneamente, possuem interesses contrapostos e comuns. Pense-se na oposição, cujo direcionamento “bifronte”³⁰ forma uma segunda demanda, *in simultaneus processus*, do oponente contra autor e réu (os opostos), os quais têm interesses comuns na oposição, mas na demanda principal são adversários.³¹

Veja-se a denúncia da lide, que tem uma dupla finalidade ao integrar o terceiro ao processo: com ela, o denunciante exerce um direito de regresso contra o terceiro, instaurando um segundo litígio; mas, ao mesmo tempo, o denunciante traz o terceiro ao processo para colaborar, contra um adversário comum, para a defesa de seu direito na ação principal.³²

Denunciante e denunciado terão, ao mesmo tempo, áreas de interesse comuns, nas quais estarão processualmente aliados (inclusive em termos argumentativos) e outras esferas conflituosas. Pense-se ainda a hipótese de denúncia da lide simultânea, por autor e réu, a um mesmo sujeito na condição de litisdenunciado. Por exemplo, numa demanda acerca de um acidente automobilístico, a denúncia feita por ambas as partes a uma mesma seguradora. Este sujeito (no caso, a seguradora), estará posicionado na estranha situação de ser confrontado

³⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Intervenção de terceiros*. São Paulo: Malheiros, 4ª Ed., 2006, p. 55.

³¹ *Ibidem*, p. 91.

³² CARNEIRO, Athos Gusmão. *Intervenção de terceiros*. São Paulo: Saraiva, 17ª Ed., 2008, p. 102.

por dois interesses materiais incompatíveis; e tem, ao menos em tese, interesse jurídico para atuar como assistente de ambas as partes na ação principal.

Mas essas situações não ocorrem apenas nas intervenções de terceiros. Vários casos de litisconsórcio denotam a simultânea existência de interesses comuns e contrapostos dentro do grupo, frisando-se que tais situações são mutáveis no tempo ao longo de todo o processo.

Cândido Dinamarco foi pioneiro, no direito nacional, em identificar casos de grande litigiosidade interna entre os próprios litisconsortes.³³ Ocorrem nas consignações em pagamento, quando há dúvida sobre quem é o credor e os vários supostos credores, citados como réus, vêm, ao mesmo tempo, contestar o valor do crédito e a qualidade de credor que os demais réus ostentam. No mesmo polo, interesses comuns e contrapostos. Mas a situação é alterável: aparecendo mais de um suposto credor, e se nenhum deles impugnar o *quantum* mas apenas a condição de credor, declara-se extinta a obrigação e o processo segue entre os supostos credores, agora adversários únicos.³⁴

Outro caso curioso é do litisconsórcio ativo necessário. Imaginemos uma ação de rescisão de contrato entre três pessoas, com a iniciativa de apenas um dos contratantes, que posiciona os outros dois como litisconsortes, ainda que um deles, por hipótese, concordasse com o autor mas não desejasse litigar. Pense-se ainda no caso de herdeiros de um imóvel terem que ajuizar ação possessória ou a hipótese de atuação processual de um cônjuge sem a presença do outro.³⁵

Como o exercício da ação é uma posição de vantagem (descrita como um direito ou um poder), geralmente entende a doutrina ser impossível a imposição de um litisconsórcio necessário no polo ativo: a ação só pode ser movida por quem espontaneamente deseja exercê-

³³ DINAMARCO, Cândido Rangel. Litisconsórcio. São Paulo: Malheiros, 4ª Ed., 2006, p. 34 e 397-398.

³⁴ ARAÚJO, José Henrique Mouta. Coisa julgada progressiva e resolução parcial do mérito. Instrumentos de brevidade da prestação jurisdicional. Curitiba: Juruá, 2008, p. 406-407.

³⁵ PINTO, Nelso Luiz. “A legitimidade ativa e passiva nas ações de usucapião”, in Revista de Processo, ano 16, n.64, out-dez, 1991, p. 26; GRECO, Leonardo. Processo de Execução. Rio de Janeiro: Renovar, vol. I, 1999, p. 339-340; DONOSO, Dênis. “Alienação de bens do cônjuge alheio à execução: análise crítica ao novo art.655-B do CPC, sua (in)constitucionalidade e instrumentos de defesa”, in Revista Dialética de Direito Processual, n.68, novembro, 2008, p. 30-31.

la. Porém, como solucionar a divergência caso um dos litisconsortes necessários, cuja ausência pode nulificar o processo, recuse-se a propor a demanda junto aos demais? Tem-se aventado a solução de citar o litisconsorte relutante no polo passivo.³⁶ Neste caso, o litisconsorte figura no polo passivo apenas formalmente, pois seus interesses materiais estão alinhados com o polo oposto. Observe-se que não há nem mesmo pedido formulado contra o litisconsorte renitente, mas apenas sua integração na relação processual para que a participação (forçada) evite a invalidação ou ineficácia da sentença.

Parece-nos que, em muitos destes casos, a faculdade de migrar para o polo oposto deve ser aberta. Leonardo Greco expressamente admite a possibilidade de mudança de polo para o litisconsorte ativo necessário. No exemplo da rescisão contratual, afirma que “um deles, citado, pode aderir ao pedido do autor e atuar de fato como seu litisconsorte contra o terceiro contratante causador da rescisão, não sendo justo submetê-lo aos direitos, deveres e ônus de réu (sucumbência, interesse em recorrer, por exemplo). O fato de não ter subscrito a inicial juntamente com o autor não pode forçá-lo a receber o tratamento de réu, se não deu causa à rescisão e não podia sozinho satisfazer a pretensão rescindente do autor”.³⁷ Estes casos evidenciam a incorreção do conceito legal de citação. O réu, aqui, não é citado para defender-se, mas para participar, pouco importando a posição processual em que o fará.³⁸

³⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Litisconsórcio*. São Paulo: Malheiros, 4ª Ed., 2006, p. 222.

³⁷ GRECO, Leonardo. *A teoria da ação no processo civil*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 52.

³⁸ RODRIGUES, Geisa de Assis. “Da ação popular”, in FARIAS, Cristiano Chaves de e DIDIER JR., Fredie (Coords.). *Procedimentos especiais cíveis: legislação extravagante*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 286.

IV. DO INTERESSE DE AGIR E DA POSSIBILIDADE DE MIGRAÇÃO ENTRE POLOS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Em regra, quando do ajuizamento de uma demanda coletiva, seja pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, é o Ente Público que figura no polo passivo seja em razão de uma conduta comissiva ou em decorrência de sua omissão. No caso das Ações Cíveis Públicas não é diferente.

Com base na Lei nº 7.347/85, pode ser ajuizada Ação Civil Pública em face do Poder Público para apurar a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social, sem prejuízo da ação popular.

Entretanto, na grande maioria das vezes, o Ente Público, réu na demanda coletiva, tem interesse e legitimidade na proteção do bem jurídico ofendido.

Corretamente, a Lei da Ação Popular, Lei 4.717/65, em seu artigo 6º, parágrafo 3º³⁹, possibilitou às pessoas jurídica de direito público ou de direito privado, dentre diversas ações, atuar ao lado do autor da ação, desde que haja decisão do representante legal da pessoa jurídica e seja útil ao interesse público.

De acordo com o referido dispositivo, os requisitos para que a pessoa jurídica de direito público possa requerer a alteração no polo subjetivo da lide são: existência do interesse público e juízo exclusivo do respectivo representante legal ou dirigente.

Da mesma forma, a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, em seu artigo 17, parágrafo 3º, ao fazer referência ao § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717/1965, possibilitou a chamada migração de polos.

³⁹ Art. 6º (...) §3º A pessoas 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.

Na Ação Civil Pública, o Poder Público, quando não fizer parte da relação jurídica processual, pode habilitar-se como litisconsorte, nos termos do § 2º, do art. 5º, da Lei nº 7.347/1985:

“Art. 5º (...)

§2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.”

Por outro lado, caso não queira ser parte, poderá, ainda, promover a chamada intervenção anômala⁴⁰, que independe da demonstração de interesse jurídico, na forma do parágrafo único do art. 5º da Lei nº 9.469/1997:

“Art. 5º A União poderá intervir nas causas em que figurarem, como autoras ou rés, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas federais.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes.”

Trata-se de quebra do princípio da estabilidade subjetiva da demanda em favor do interesse público primário, o que veio a ser batizado pela doutrina de intervenção móvel⁴¹. A pessoa jurídica, não só a de direito público como também a de direito privado, quando demandada, pode migrar para o polo ativo nas ações populares e de improbidade administrativa.

4.1. O entendimento jurisprudencial a respeito do tema

⁴⁰ CUNHA, Leonardo Carneiro da. “Intervenção anômala: a intervenção de terceiro pelas pessoas jurídica de direito público prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei 9 .469/1997”. Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins. Fredie Didier Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.) São Paulo: RT, 2007.

⁴¹ MAZZEI, Rodrigo. “A intervenção móvel da pessoa jurídica de direito público na ação popular e ação de improbidade administrativa (art. 6º, § 3º, da LAP e art. 17, § 3º, da LIA)”. Aspectos polêmicos e atuais sobre terceiros no processo civil e assuntos afins. Fredie Didier Jr. E Teresa Arruda Wambier (coord.). São Paulo: RT, 2007.

A pessoa jurídica de direito público, que inicialmente foi incluída no polo passivo da ação popular, poderá migrar para o polo ativo, agindo ao lado do autor popular para buscar a invalidação de atos lesivos ao patrimônio público. Esta atuação só é possível quando o interesse público assim recomende, após juízo do representante legal ou dirigente do ente público.

Em que pese a Lei nº 7.347/85 nada ter dito sobre o assunto, grande parte do entendimento doutrinário e jurisprudencial aponta que tais dispositivos podem ser aplicados ao procedimento da Ação Civil Pública.

A doutrina tem abordado o assunto com diferentes denominações. Para Rodrigo Mazzei⁴², esta opção é chamada de “Intervenção móvel da pessoa jurídica de direito público”.

O assunto é destacado por Antônio do Passo Cabral⁴³, ao tratar da “Despolarização do processo” e “Zonas de interesse”.

Já Alexander dos Santos Macedo⁴⁴ se refere à questão como a “Retratabilidade da posição assumida pela pessoa jurídica no processo”.

Dessa forma, o que se extrai desses variados entendimentos é que ainda que a pessoa jurídica tenha sido incluída no polo passivo da ação no momento do ajuizamento, tal posição é provisória.

Isso porque, após ser cientificada da lide, poderá adotar três posturas processuais: i) apresentar resposta, em especial contestação à pretensão autoral; ii) abster-se de responder (em posição neutra), sem pronunciamento algum sobre o ato impugnado; ou iii) não contestar e, verificando que a ação ajuizada é útil ao interesse público, deslocar-se da sua posição original do polo passivo para o ativo, vindo a atuar ao lado do autor em face dos demais réus.

⁴² MAZZEI, Rodrigo. A “intervenção móvel” da pessoa jurídica de direito público na ação popular e ação de improbidade administrativa (art. 6º, § 3º, da LAP e art. 17, § 3º, da LIA). Revista Forense, ano 104, v. 400, nov.-dez. 2008.

⁴³ CABRAL, Antonio do Passo. “Despolarização do processo e “zonas de interesse”: sobre a migração entre polos da demanda”. Reconstruindo a Teoria Geral do Processo. Disponível em <<https://www.jfjfj.jus.br/sites/default/files/revista-sjtj/arquivo/25-76-1-pb.pdf>> Acesso em: 04 maio 2021.

⁴⁴ MACEDO, Alexander dos Santos. Da ação popular - Retratabilidade da posição assumida pela pessoa jurídica no processo - Possibilidade, Revista Forense n. 328, páginas 3.

Nesse contexto, é interessante apontar que, nos autos de ação civil pública proposta pelo Ministério Público, o Estado do Amazonas manifestou seu interesse em migrar para o polo ativo da demanda, tendo em vista que o seu objeto – a discussão sobre o descumprimento do contrato de licitação de administração penitenciária –, coincidia com a sua visão sobre a defesa do interesse público. O juiz de primeiro grau, no entanto, indeferiu o pedido:

“(…) Consoante manifestação exarada à fls. 5440/5445, o Estado pugnou pela sua mudança enquanto parte no processo, no sentido de ingressar no polo ativo da presente demanda, sem oposição do Ministério Público. Irresignada, porém, a empresa Umanizzare, arguiu que o Estado age segundo a concepção de venire contra factum proprium, ou seja, um comportamento contraditório, diverso do apresentado à época dos fatos. Cabe ressaltar, todavia, que não é razoável incluir o ente estatal no polo ativo da presente demanda, pois ele, o Estado do Amazonas, com suas atribuições inerentes acerca da Segurança pública e do sistema prisional, deveria agir com mais zelo, em todas as fases de adjudicação e do procedimento licitatório; inclusive, fiscalizando com responsabilidade os serviços prestados pela empresa (Umanizzare) e cuidar da gestão de pessoal, cujas atribuições do Poder de Polícia são preservadas em favor do Estado, dentre outras providências que, notoriamente, não foram tomadas. Sendo assim, verifico que o pedido da demanda, que trata da nulidade do contrato, firmado entre as rés, também traz o Estado como demandado legítimo para responder por tal fato, em caso de eventual procedência da ação. (...) Pelo exposto, (...) INDEFIRO o pedido do Estado do Amazonas para integrar o polo ativo da ação.”⁴⁵

Interposto o competente recurso, os Desembargadores da Primeira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, em consonância com o parecer do Órgão Ministerial, deram provimento ao Agravo de Instrumento, conforme se extrai da ementa a seguir:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSO COLETIVO. REQUERIMENTO DE MIGRAÇÃO PARA O POLO ATIVO DA DEMANDA. POSSIBILIDADE. 1) A pretensão recursal cinge-se à reforma de decisão interlocutória proferida em ação civil pública originária que indeferiu o pedido de migração para o polo ativo da demanda formulado pelo Estado do Amazonas, em aplicação analógica do que dispõe

⁴⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Ação Civil Pública nº 0616607-58.2017.8.04.0001. Juiz: Etelvina Lobo Braga - 3ª Vara de Fazenda Pública. Diário de Justiça Eletrônico, Manaus, 14 dez. 2017.

o art. 6º, §3º, da Lei nº. 4.717/65, que regula o procedimento da ação popular. Em resumo, o magistrado entendeu que diante da possibilidade de responsabilização do ente público pelas irregularidades discutidas na ação coletiva, não há como considerar a possibilidade de que litigue como legitimado ativo, auxiliando o próprio Órgão Ministerial. 2) Nos termos o art. 6º, §3º, da Lei nº. 4.717/65, a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado cujo ato seja objeto de impugnação, poderá se abster 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. Na ação popular, portanto, a pessoa jurídica que figura inicialmente como ré, responsável pelo ato, poderá requerer a migração para o polo ativo da demanda, passando a atuar ao lado do cidadão natural legitimado ativo da ação popular na defesa dos interesses metaindividuais tipicamente protegidos por tal remédio constitucional de procedimento especial. Procedimentalmente falando, trata-se de espécie *sui generis* de litisconsórcio ativo ulterior formado pelo autor originário e um dos réus originários. A excepcional mudança no polo do processo, também admitida na ação de improbidade administrativa, deve se afigurar útil ao interesse público, aqui entendido, desde logo, em seu aspecto marcadamente coletivo na atuação da administração pública cabendo ao representante legal ou dirigente da pessoa jurídica a análise do preenchimento desse requisito no caso concreto. 3) a doutrina processual elenca como princípio aplicável a uma teoria geral do processo coletivo a integratividade, isto é, a ideia de que o sistema de tutela coletiva existente em nosso ordenamento adota a ideia de diálogo das fontes normativas, no sentido de que as diversas referências normativas são aplicadas em conjunto, partilhando de institutos e de mecanismos procedimentais que favoreçam a efetiva tutela jurisdicional. A ideia é garantir que, mesmo restando ausente a codificação das regras disciplinadores dos processos coletivos, os variados diplomas legislativos sejam aplicados em harmonia e complementariedade diante de eventuais lacunas normativas. Deve-se ter em mente que a proteção de interesses metaindividuais, em lógica instrumental aplicável à tutela coletiva, deve condicionar as adaptações necessárias à construção adequada do provimento jurisdicional respectivo. 4) No caso dos autos, o objeto de impugnação na ação civil pública originária refere-se à declaração de nulidade de contrato administrativo firmado entre o Estado do Amazonas e a pessoa jurídica Umanizzare Gestão Prisional (Contrato nº. 03/2014 SEJUS/SEAP), que tem por objeto a operacionalização do Instituto Penal Antônio Trindade (IPAT) nos mais diversos aspectos organizacionais. Segundo as razões do Graduado Órgão Ministerial, ocorreu delegação ilícita do Poder de Polícia exclusivamente estatal para a empresa privada. Aponta, ainda, que a empresa descumpriu uma série de cláusulas contratuais, relativas à alimentação dos detentos, prestação de assistência jurídica e psicológica e tantas outras. A partir de tal configuração fática, o Estado pretende a modificação para o polo ativo da demanda,

considerando que há interesse público na garantia de responsabilidade da empresa contratada pelas irregularidades descritas no cumprimento da avença, ainda que a delegação da competência de atuação seja imputação que lhe cabe. Segundo as razões recursais, a existência de tal possibilidade de responsabilidade é mais que suficiente para a materialização da noção de interesse público na condição de requisito para o deferimento da migração, considerando o raciocínio acima referido. Em verdade, o próprio dispositivo que fundamenta a existência do requerimento é claro em dizer que o juízo a respeito da existência ou não de interesse público para a modificação pertence aos próprios representantes da pessoa jurídica interessada. Aparentemente, a intenção da medida é que, de forma discricionária, a própria Administração Pública possa avaliar em que medida a atuação como legitimado ativo, argumentando em favor da responsabilização da empresa ré, favorece a materialização do interesse público. 5) Recurso provido. Decisão interlocutória reformada.⁴⁶

Como visto pelo excerto acima, entendeu o relator por deferir o pedido do Estado, aplicando ao caso o princípio da integratividade, sustentando que o sistema de tutela coletiva existente em nosso ordenamento adota a ideia de diálogo das fontes normativas, no sentido de que as diversas referências normativas são aplicadas em conjunto, partilhando de institutos e de mecanismos procedimentais que favoreçam a efetiva tutela jurisdicional.

O principal fundamento do acórdão é garantir que, mesmo restando ausente a codificação das regras disciplinadoras dos processos coletivos, os variados diplomas legislativos sejam aplicados em harmonia e complementariedade diante de eventuais lacunas normativas.

No âmbito do Rio de Janeiro e da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado, o Município de Nova Iguaçu manifestou seu interesse em migrar para o polo ativo da demanda, tendo em vista que a discussão sobre venda de lotes em loteamento sem infraestrutura mínima de saneamento básico coincidia com a sua visão sobre a defesa do interesse público.

Todavia, apesar de reconhecer que o artigo 6º, parágrafo 3º, da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65) e o artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92) são aplicáveis

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Agravo de Instrumento nº 4000370-93.2018.8.04.0000. Relator: Des. Paulo César Caminha e Lima - Primeira Câmara Cível. Diário de Justiça Eletrônico, Manaus, 3 nov. 2020.

ao procedimento da Ação Civil Pública, indeferiu o pedido por considerar que a apresentação de contestação pelo requerente demonstrava incompatibilidade de interesses:

“Compulsando os autos, constata-se às fls. 51, requerimento do Município de Nova Iguaçu, para que passe a integrar o polo ativo da demanda. Às fls. 248/252 embargos de declaração do Município de Nova Iguaçu. Às fls. 253/254, manifestou-se o Ministério Público pela rejeição do requerimento do Município de Nova Iguaçu. É sucinto o relatório, decido. Conheço os embargos de fls. 248/252 e no mérito não lhes dou provimento, uma vez que não houve omissão do Juízo quanto ao requerimento de ingresso no polo ativo. Na verdade, este Juízo determinou às fls. 252 a intimação do Ministério Público para se manifestar sobre o requerimento, pois, quando houver possibilidade de que os embargos de declaração venham a ter efeitos modificativos, a parte contrária deve ser intimada para apresentar suas contrarrazões, segundo os princípios do contraditório e da ampla defesa. A depender do bem jurídico violado, o Poder Público tem interesse e legitimidade na proteção do bem lesado. Assim, quando há o dever constitucional na tutela jurídica do bem, o Poder Público instado inicialmente como réu em uma Ação Civil Pública pode manifestar o seu interesse em migrar para o polo ativo da demanda. Tal opção encontra amparo legal no artigo 6º, parágrafo 3º, da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65) e no artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), cujas disposições são aplicáveis ao procedimento da Ação Civil Pública. Contudo, a migração para o polo ativo da demanda é possível, desde que demonstrado o interesse jurídico que justifique tal medida, o que não se verifica dos autos. Como bem observado pelo Ministério Público às fls. 254, o Município de Nova Iguaçu em sua contestação requer a improcedência dos pedidos formulados na inicial, o que demonstra que os interesses jurídicos das partes são opostos, razão pela qual, rejeito o requerimento do Município de ingresso no polo ativo da demanda. Defiro a produção de prova documental suplementar requerida pelo Município de Nova Iguaçu, que deverá juntar os documentos aos autos, no prazo de 5 dias, sob pena de perda da prova. Findo o prazo, certifique-se e dê-se vista ao MP. Após, voltem conclusos para sentença.”⁴⁷

Impugnada a decisão, os Desembargadores da Segunda Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em consonância com o parecer do Órgão

⁴⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ação Civil Pública nº 0150622-84.2014.8.19.0038. Juiz: Mariana Moreira Tangari Baptista – Sexta Vara Cível. Diário de Justiça Eletrônico, Nova Iguaçu, 7 nov. 2018.

Ministerial, negaram provimento ao Agravo de Instrumento, conforme se extrai da ementa a seguir:

Agravo de Instrumento. Ação civil pública. Atribuição do Ministério Público para instaurar inquérito civil público, bem como para promover ação civil pública na defesa judicial de qualquer interesse coletivo ou difuso (CF/88, art. 129, III; Lei n° 8.429/82, art. 17; Lei n° 8.625/93, art. 25, IV). Inquérito civil com o fim de apurar notícia de ausência de infraestrutura urbana mínima no Loteamento Chaccur II, localizado no bairro Caiçara, antigo bairro Caioaba, Município de Nova Iguaçu. Projeto de loteamento que deve ser aprovado pela prefeitura municipal (CF/88, artigos 30 e 182, e Lei n° 6.766/79, artigos 6°, 7° e 12). Pretensão do Município, de migrar do polo passivo para o polo ativo da demanda, que não pode ser acolhida. Presentes as condições da ação. Os documentos que instruem a ação civil pública demonstram indícios mínimos para a verificação da existência, ou não, de infraestrutura básica do parcelamento em zona habitacional, e conseqüente execução das medidas impostas pela Lei n° 6.766/79. Recurso a que se nega provimento.⁴⁸

Infelizmente, o órgão revisor limitou-se a sustentar que os pressupostos processuais se dão à luz das afirmações feitas pela parte demandante na petição inicial, ostentando legitimidade ativa e passiva aqueles que, no plano do direito material, têm o direito e a obrigação, respectivamente, correspondentes ao afirmado na petição inicial, por aplicação da teoria da asserção.

Todavia, a Ação Civil Pública compõe um microsistema de defesa do patrimônio público na acepção mais ampla do termo, que regula a *legitimatío ad causam* de forma especialíssima.

Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem admitido a aplicação dessa regra processual às Ações Civis Públicas, conforme se verifica nos julgados abaixo:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O PÓLO ATIVO. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. 1. Cuidam os autos de Agravo de Instrumento interposto contra decisão proferida em Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal que deferiu o pedido de migração da União e do Estado do Paraná para o polo ativo da ação. 2. O deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do polo passivo para o ativo na Ação Civil Pública

⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Agravo de Instrumento n° 0081305-40.2019.8.19.0000. Relator: Des. Jessé Torres – Segunda Câmara Cível. Diário de Justiça Eletrônico, Rio de Janeiro, 14 mai. 2020.

é possível, quando presente o interesse público, a juízo do representante legal ou do dirigente, nos moldes do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/1965, combinado com o art. 17, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa. 3. A suposta ilegalidade do ato administrativo que autorizou o aditamento de contrato ode exploração de rodovia, sem licitação, configura tema de inegável utilidade ao interesse público. 4. Agravo Regimental não provido.”⁴⁹

Ressalte-se que essa intervenção pode ocorrer a qualquer tempo, sem que se possa alegar preclusão:

“(…) O deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do polo passivo para o ativo na Ação Popular é possível, desde que útil ao interesse público, a juízo do representante legal ou do dirigente, nos moldes do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/1965. 3. Não há falar em preclusão do direito, pois, além de a mencionada lei não trazer limitação quanto ao momento em que deve ser realizada a migração, o seu art. 17 preceitua que a entidade pode, ainda que tenha contestado a ação, proceder à execução da sentença na parte que lhe caiba, ficando evidente a viabilidade decomposição do polo ativo a qualquer tempo. Precedentes do STJ.”⁵⁰

No mesmo sentido, destaca-se, ainda, o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS. MICROSSISTEMA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DA UNIÃO PARA FIGURAR NOS POLOS PASSIVO E ATIVO DA AÇÃO. POSSIBILIDADE. DEVER DE FISCALIZAR A ATUAÇÃO DOS DELEGATÁRIOS DO SUS. DIREITO A RECOMPOSIÇÃO DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO DECORRENTE DO REPASSE DE VERBA. 1. As ações de defesa dos interesses transindividuais e que encerram proteção ao patrimônio público, notadamente por força do objeto mediato do pedido, apresentam regras diversas acerca da legitimação para causa, que as distingue da polarização das ações uti singuli, onde é possível evitar a 'confusão jurídica' identificando-se autor e réu e dando-lhes a alteração das posições na relação processual, por força do artigo 264 do CPC. 2. A ação civil pública e a ação popular compõem um microssistema de defesa do patrimônio público na acepção mais ampla do termo, por isso que regulam a legitimação ad causam de forma especialíssima. 3. Nesse seguimento, ao Poder Público, muito embora legitimado passivo para a ação civil pública, nos termos do §2º, do art. 5º, da Lei n. 7.347/85, fica facultado habilitar-se como litisconsorte de qualquer das partes. 4. O art. 6º da Lei da Ação Popular, por seu turno, dispõe que, muito embora a ação possa ser proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, bem como as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade a lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo, ressalva no parágrafo 3º do mesmo dispositivo que, verbis: 3º - A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente. 5. Essas singularidades no âmbito da legitimação para agir, além de conjurar as soluções ortodoxas, implicam a decomposição dos pedidos formulados, por isso que o poder público pode assumir as posturas acima

⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1012960/PR. Relator: Ministro Herman Benjamin – Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 04 nov. 2009.

⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 945.238/SP. Relator: Ministro Herman Benjamin – Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 20 abr. 2009.

indicadas em relação a um dos pedidos cumulados e manter-se no polo passivo em relação aos demais. 6. In casu, a União e demandada para cumprir obrigação de fazer consistente na exação do dever de fiscalizar a atuação dos delegatários do SUS e, ao mesmo tempo, beneficiária do pedido formulado de recomposição de seu patrimônio por força de repasse de verbas. 7. Revelam-se notórios, o interesse e a legitimidade da União, quanto a esse outro pedido de reparação pecuniária, mercê de no mérito aferir-se se realmente a entidade federativa maior deve ser compelida a fazer o que consta do pedido do parquet. 8. Recurso especial desprovido para manter a União em ambos os polos em relação aos pedidos distintos em face da mesma formulados.⁵¹

No julgamento do Recurso Especial 791.042/PR, o então Ministro Relator Luiz Fux, em voto acolhido por unanimidade pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, deixou consignado que “[a]s ações de defesa dos interesses transindividuais e que encerram proteção ao patrimônio público, notadamente por força do objeto mediato do pedido, apresentam regras diversas acerca da legitimação para causa, que as distingue da polarização das ações *uti singuli*, onde é possível evitar a ‘confusão jurídica’ identificando-se autor e réu e dando-lhes a alteração das posições na relação processual”. Essa singularidade no âmbito da legitimação para agir, implica a decomposição dos pedidos formulados, por isso que o Poder Público pode assumir as posturas processuais acima indicadas em relação a um dos pedidos cumulados e manter-se no polo passivo em relação aos demais.

No caso, em síntese, o Ministério Público interpôs Ação Civil Pública em desfavor da União, do Estado do Paraná e do Município de Londrina, com o objetivo de obter a condenação por irregularidades perpetradas nos pagamentos realizados a hospitais, clínicas, laboratórios e médicos credenciados, com recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, que provêm de repasse da esfera federal. A União, tendo sido demandada para cumprir obrigação de fazer consistente no dever de fiscalizar a atuação dos delegatários do SUS e, ao mesmo tempo, beneficiária do pedido formulado de ressarcimento das quantias indevidamente percebidas pelos demais entes demandados, arguiu seu interesse no sucesso da demanda, requerendo a migração do polo passivo para o ativo, a fim de atuar como assistente do Ministério Público no feito.

O que legitima essa migração no processo é justamente o interesse público no juízo do respectivo representante legal ou dirigente, cabendo à pessoa jurídica de direito público demonstrar a inexistência de sua omissão na fiscalização da irregularidade perpetrada pelo

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 791.042/PR. Relator: Ministro Luiz Fux – Primeira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 09 nov. 2006.

agente causador do dano, com efetivo exercício do poder de polícia, bem como que vem atuando com os mesmos desígnios da parte autora.

Há também a possibilidade de atuação mista em ambos os polos em relação aos pedidos distintos formulados em face da pessoa jurídica de direito público, conforme discorreremos mais à frente.

4.2. O procedimento para a migração de polos

Com o ajuizamento da Ação Civil Pública, em regra pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública⁵², forma-se o processo como uma relação jurídica complexa na qual os diversos sujeitos processuais (partes, procuradores, juiz, auxiliares da justiça e terceiros) são titulares de direitos e deveres, o que permite a um único sujeito assumir mais de uma posição jurídica processual.

No caso do Ente Público, instado como réu na ação coletiva, é a partir da citação que o mesmo toma ciência dos autos e verifica o seu interesse e legitimidade na lide.

De acordo com o Novo Código de Processo Civil, artigo 335, o Poder Público será citado para comparecer a uma audiência de conciliação e mediação.

Ocorrendo a audiência ou havendo o pedido de seu cancelamento, abre-se o prazo de 30 (trinta) dias úteis para o Ente Público oferecer contestação (art. 183 do CPC).

Em que pese o art. 336 do CPC estabelecer que incumbe ao réu alegar, na contestação, toda a matéria de defesa, sob pena de preclusão, a posição do Superior Tribunal de Justiça mencionada no tópico anterior é no sentido de que ao Ente Público pode migrar do polo passivo para o ativo a qualquer tempo, não havendo o que se falar em preclusão do direito.

A fundamentação reside no fato de que a Lei da Ação Civil Pública não trouxe qualquer limitação quanto ao momento em que deve ser realizada a migração.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3943. Relator: Min. Carmen Lúcia – Tribunal Pleno. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 6 ago. 2015.

Além disso, o art. 17 da Lei nº 7.347/85, ao preceituar que a entidade pode, ainda que tenha contestado a ação, proceder à execução da sentença na parte que lhe caiba, evidencia a viabilidade de composição do polo ativo a qualquer tempo.

Nesse sentido, citam-se os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O PÓLO ATIVO APÓS A CONTESTAÇÃO. PRECLUSÃO. NÃO-OCORRÊNCIA 1. Hipótese em que o Tribunal a quo concluiu que o ente público somente pode migrar para o polo ativo da demanda logo após a citação, sob pena de preclusão, nos termos do art. 183 do Código de Processo Civil. 2. O deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do polo passivo para o ativo na Ação Popular é possível, desde que útil ao interesse público, a juízo do representante legal ou do dirigente, nos moldes do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/1965. 3. Não há falar em preclusão do direito, pois, além de a mencionada lei não trazer limitação quanto ao momento em que deve ser realizada a migração, o seu art. 17 preceitua que a entidade pode, ainda que tenha contestado a ação, proceder à execução da sentença na parte que lhe caiba, ficando evidente a viabilidade de composição do polo ativo a qualquer tempo. Precedentes do STJ. 4. Recurso Especial provido.⁵³

(...) Cinge-se a controvérsia acerca da possibilidade de o Município, após oferecer contestação à Ação Popular, aliar-se ao autor em litisconsórcio. A insurgência não prospera. O Tribunal local julgou a matéria em consonância com a pacífica jurisprudência desta Corte, no sentido de que, em se tratando de Ação Popular, ao ente público é permitido migrar do polo passivo para o ativo a qualquer tempo, a juízo de seu representante legal, a fim de defender o interesse público.⁵⁴

Todavia, importa destacar que há julgado do Superior Tribunal de Justiça que se posicionou pela necessidade de o Ente Público requerer a migração de polos dentro do prazo da contestação, sob pena de preclusão.

Para tanto, transcreve-se o referido julgado:

⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 945238 SP. Relator: Min. Herman Benjamin – Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 20 abr. 2009.

⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1185928 SP. Relator: Min. Castro Meira – Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 04 jun. 2009.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO POPULAR – PEDIDO DE CONCESSÃO DE PRAZO EM DOBRO PARA CONTESTAR NOS TERMOS DO ART. 7º, IV DA LEI 4717/65 – ULTERIOR REQUERIMENTO DO ENTE PÚBLICO PARA INGRESSAR NO PÓLO ATIVO DA DEMANDA – PRECLUSÃO LÓGICA OU TEMPORAL INEXISTENTE – AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL – DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E A PRINCÍPIOS BASILARES DO DIREITO ADMINISTRATIVO – PRESENÇA INCONTESTÁVEL DE INTERESSE JURÍDICO.

1. O requerimento para figurar no polo ativo da relação processual foi exercido dentro do prazo para o oferecimento da contestação, não se havendo falar em preclusão lógica ou temporal em razão da entidade de direito público ter pleiteado - nos termos do art. 7º, IV, da Lei 4.717/65 - o prazo em dobro para a resposta à ação.

2. O fato de o ente público ter pedido prazo em dobro para responder à ação não quer dizer que ele praticou ato incompatível com a faculdade de requerer o ingresso no polo ativo da relação processual. A incompatibilidade só teria ocorrido se, efetivamente, a municipalidade tivesse apresentado contestação.

3. Ademais, em nenhum momento a lei da ação popular estabeleceu a incompatibilidade entre o pedido de concessão de prazo em dobro para contestar, e a faculdade, estabelecida no art. 6º, § 3º da mesma lei, que permite ao ente público pleitear o ingresso no polo ativo da demanda. Dessa forma, no silêncio da lei, não cabe fazer interpretações restritivas, mormente quando se está diante de uma garantia constitucional posta à disposição do cidadão para a defesa do patrimônio público.

4. In casu, o interesse jurídico da municipalidade em figurar no polo ativo da ação popular é palmar, tendo em vista que o objeto da demanda visa a defender o patrimônio público, e, em última análise, também os princípios mestres do sistema de direito administrativo, dentre os quais a legalidade, a moralidade e a isonomia. Agravo regimental improvido.⁵⁵

Ainda, destaca-se que, em razão da possibilidade da decomposição dos pedidos formulados na demanda coletiva, o Poder Público pode assumir o polo ativo em relação a um dos pedidos cumulados e manter-se no polo passivo em relação aos demais.

Essa situação bifronte foi denominada por Antonio do Passo Cabral de “Migração pendular da pessoa jurídica de direito público”⁵⁶, na qual são admitidas migrações sucessivas

⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 973905 SP. Relator: Min. Humberto Martins – Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 04 jun. 2009.

⁵⁶ CABRAL, Antonio do Passo. “Despolarização do processo e “zonas de interesse”: sobre a migração entre polos da demanda”. Reconstruindo a Teoria Geral do Processo. Disponível em <http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrtj/article/viewFile/25/24> Acesso em: 04 maio 2021.

de um polo ao outro. Tal migração já foi analisada e admitida pelo Superior Tribunal de Justiça⁵⁷.

Vale ressaltar que o pedido de troca de polos não é passível de conhecimento *ex officio* pelo juiz, seja pela ausência de previsão legal (art. 337 do CPC), seja pela necessidade de o Poder Público provar a utilidade pública na sua migração do polo ativo para o passivo.

Entende-se que, uma vez alegado pelo Poder Público o seu interesse na alteração do polo, deve ser aplicado o disposto nos artigos 10 e 338 do CPC. Assim, o juiz deve intimar o autor para se manifestar sobre alegação do réu, facultando-lhe promover a alteração da petição inicial no prazo de 15 (quinze) dias.

Ao final, o juiz decide sobre o pedido do Poder Público. E, da decisão que defere ou indefere o pedido de migração de polos cabe o Recurso de Agravo de Instrumento, nos termos do art. 1015, inciso IX, do CPC.

4.3. Os limites à migração entre polos

Diante da constatação de que poderá haver a migração interpolar do Ente Público na ação civil pública, é natural questionar se tal faculdade processual não poderia ser usada como escudo diante de provável condenação ao final do processo. Revela-se necessário então pensar os limites para essa migração processual à luz do microssistema da tutela coletiva, de forma a impedir que sirva como instrumento malicioso objetivando a isenção da responsabilização da pessoa jurídica de direito público.

É que uma análise descuidada das ideias trazidas nas linhas acima poderia conduzir à equivocada conclusão de que a intervenção móvel permitiria à Fazenda Pública, simplesmente, deixar de figurar como ré para atuar como litisconsorte do autor coletivo. E que este novo posicionamento processual impediria sua condenação por danos ou ameaça de lesão ao bem jurídico tutelado.

⁵⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 791.042 PR. Relator: Ministro Luiz Fux – Primeira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 09 nov. 2006.

Ocorre que um primeiro limite à sobredita migração é posto pelo princípio da congruência. Este princípio é decorrência de outro princípio fundamental do processo civil, o princípio da inércia da jurisdição. Se a jurisdição é inerte, somente podendo atuar após provocação das partes, esta provocação vincula a atividade jurisdicional. O juiz somente pode decidir nos limites e conforme o pedido formulado pelas partes⁵⁸.

Como corolário lógico deste princípio, o réu não pode, por ato processual exclusivo seu, modificar a abrangência do pedido deduzido através da demanda. Se foi apontado como corresponsável pela lesão ou ameaça de lesão ao bem jurídico tutelado, e por tal razão foi colocado no polo passivo do processo, não poderá o Judiciário escapar à análise da responsabilidade do Ente Público em razão de sua posterior atuação processual. Os efeitos dessa atuação processual encontrarão limites no pedido deduzido. Dessa forma, não se pode olvidar que embora possa passar a atuar ao lado do autor coletivo, o Ente Público terá formulada em face de si pretensão condenatória, contra a qual poderá ou não se insurgir. Mas se trata de pretensão que deverá ser examinada pelo Judiciário, uma vez que fora deduzida em juízo pela parte autora, em atenção ao princípio da congruência.

Perceba-se que diferente da ação popular e da ação de improbidade administrativa, na ação civil pública não haverá necessariamente o reconhecimento da procedência do pedido por parte do Ente Público quando da intervenção móvel. Na ação popular, exercida a retratabilidade, a pessoa jurídica de direito público acaba por reconhecer a procedência do pedido. É verdadeiro requisito para a migração a concordância com o pedido de invalidação do ato lesivo ao patrimônio público, uma vez que não faria sentido o Ente Público migrar ao polo ativo caso entendesse inexistir o vício apontado pelo autor popular. Se a pretensão autoral consiste em invalidação de ato lesivo ao patrimônio público, ao migrar de polo o Ente Público concorda com tal pedido, sofrendo o efeito decorrente do seu acolhimento pelo Judiciário, qual seja, a invalidação do ato impugnado. O ressarcimento ao Erário é mera consequência dessa invalidação e deverá ser feita pelos sujeitos que lhe deram causa. No plano processual, a insurgência à pretensão autoral passa a ser realizada apenas pelos demais réus, que permanecem no polo passivo do processo.

⁵⁸ BUENO, Cassio Scarpinella. Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 446.

Da mesma forma, a intervenção móvel na ação de improbidade administrativa também pressupõe o reconhecimento da procedência do pedido. Ao aderir ao polo ativo da demanda, a pessoa jurídica de direito público o faz reconhecendo que os atos atacados pela ação de fato vulneraram a probidade administrativa, causando enriquecimento ilícito, danos ao erário ou violando princípios da administração pública. E passa a buscar, também, a aplicação das sanções previstas pelo artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes ímprobos.

Em ambos os casos, a pessoa jurídica de direito público concorda integralmente com as alegações do autor coletivo e ao migrar de polo passa a buscar, também, a invalidação de atos lesivos ao patrimônio público ou à probidade administrativa, com o consequente ressarcimento, a ser realizado pelos agentes responsáveis, ou aplicação das sanções legalmente previstas⁵⁹.

Situação diversa é vista na ação civil pública. Aqui, pela complexidade da pretensão deduzida em juízo, verifica-se a possibilidade de que a intervenção móvel ocorra sem o reconhecimento da procedência do pedido formulado pelo autor coletivo. Perceba-se que esta complexidade é decorrência da natureza da relação jurídica de direito material deduzida em juízo. A ação civil pública traz sempre um pedido de tutela do bem jurídico vulnerado, ocasião na qual é alegada uma lesão ou ameaça de lesão para a qual pode ter concorrido, ou não, uma ação ou omissão da pessoa jurídica de direito público.

Como já destacado em capítulo anterior, ao ser citado o Ente Público se vê diante das seguintes possibilidades: contesta integralmente o pedido, alegando que não há lesão ou ameaça de lesão a ser tutelada e a inexistência de nexos de causalidade da ação ou omissão estatal com os fatos narrados; reconhece a procedência do pedido, assumindo em juízo sua responsabilidade, deixando de contestar; ou ainda, contesta o pedido apenas quanto à responsabilidade que lhe foi imputada, objetivando afastar o nexos de causalidade ou a culpabilidade⁶⁰, sem adentrar, neste momento, na questão da ocorrência ou não da lesão que serve como causa de pedir da demanda.

⁵⁹ RODRIGUES, Geisa de Assis. Ação Popular. In: Ações Constitucionais. Org.: DIDIER JR., Fredie. 3ª Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2008, p. 283.

⁶⁰ VITTA, Heraldo Garcia. Responsabilidade Civil e Administrativa por Dano Ambiental. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 89.

Perceba-se que nas duas últimas hipóteses, o Ente Público poderia ter interesse em passar a atuar junto ao autor coletivo, migrando entre os polos da relação jurídica processual, justamente por força dos mandamentos trazidos pela Constituição Federal. Em ambas, a atuação processual da pessoa jurídica de direito público não gera efeitos no plano do direito material suficientes para eximir sua responsabilidade pelos danos causados. Caso constatado nexo de causalidade entre sua ação ou omissão e a lesão ou ameaça de lesão, poderá ser condenada, porquanto houve pedido formulado neste sentido. O que significa que não se estará modificando os limites em que o pedido foi posto pelo autor coletivo, inexistindo violação ao princípio da congruência.

Merece destaque que a última hipótese narrada cria uma esdrúxula situação, onde a Fazenda Pública se insurgiria contra parte da pretensão autoral, relativa à responsabilização do Estado, e, ao mesmo tempo, caso exercesse a retratabilidade, poderia concordar com a pretensão no que diz respeito à necessidade de tutela do bem jurídico violado, na parte em que dirigida aos demais réus. Nesta situação, a intervenção móvel traz a peculiar situação em que o Ente Público passará a ter uma atuação bifronte, agindo ora como autor, ora como réu.

Tal migração, como se vê, poderá manter a pessoa jurídica atuando, ao mesmo tempo, como réu e como litisconsorte do autor. Permite-se sua atuação no polo passivo, praticando atos típicos de réu, quando estiver buscando insurgir-se contra a pretensão condenatória que lhe foi dirigida. Por outro lado, atuará no polo ativo, como litisconsorte do autor, quando estiver buscando demonstrar a ocorrência de dano ou ameaça de dano ao bem jurídico tutelado, se desincumbindo da obrigação que lhe foi imposta pela Constituição Federal. Essa atuação bifronte levou alguns doutrinadores a denominar, corretamente, o fenômeno como migração pendular da pessoa jurídica de direito público⁶¹, uma vez que são admitidas migrações sucessivas de um polo ao outro.

Perceba-se que essa atuação bifronte não deve causar estranheza. A situação de litisconsortes com interesses ao mesmo tempo convergentes e contrapostos não é nova no processo civil brasileiro, sendo recorrente em diversas hipóteses de intervenção de terceiros⁶².

⁶¹ CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e "zonas de interesse": sobre a migração entre polos da demanda. In: *Reconstruindo a Teoria Geral do Processo*. Org.: DIDIER JR., Fredie. Salvador: Editora JusPodivm, 2012, p. 181-182.

⁶² *Ibidem*, p. 156.

Neste sentido, é de se lembrar que na denunciação da lide o litisdenunciado atua, ao mesmo tempo, ao lado do litisdenunciante, insurgindo-se contra a pretensão da parte autora, e contra o próprio litisdenunciante, insurgindo-se contra a pretensão de regresso que lhe foi formulada. Também é recorrente a existência de tais interesses contrapostos na oposição, onde o oponente litiga, ao mesmo tempo, contra autor e réu do processo em que intervém, e estes, embora tenham interesses comuns em face do oponente, têm interesses divergentes entre si. Tais situações demonstram bem como é comum no processo civil brasileiro a existência de interesses contrapostos e convergentes dentro de determinado polo da relação jurídica processual.

O que deve ser evitado, na verdade, é que em determinado contexto processual essa liberdade de atuação conferida ao Ente Público sirva para prejudicar o regular andamento do processo, dificultando a efetiva tutela jurisdicional. Como exemplo, seria a hipótese de informar que adere ao polo ativo da demanda, exercendo a retratabilidade e pugnando pela produção de determinada prova, para depois desistir de sua produção, prejudicando a demonstração da ocorrência de lesão ou ameaça de lesão ao bem jurídico tutelado. Para combater tal situação, imprescindível recorrer ao princípio da boa-fé objetiva.

O princípio da boa-fé objetiva, de inegável aplicação ao ordenamento jurídico brasileiro, constitui cláusula geral que traz um padrão de comportamento a ser seguido por todos, introduzindo uma dose de moralidade às relações jurídicas⁶³. A vigência da boa-fé faz com que os atos praticados por determinado sujeito processual criem legítimas expectativas nos demais atores processuais, conforme estes padrões de comportamento. Tratando-se de cláusula geral, sua aplicação depende do exame do caso concreto, momento no qual será possível aferir a ocorrência da hipótese de incidência desta especial norma e seus efeitos jurídicos. Sua aplicação no processo civil garante a observância de um padrão de lealdade e probidade pelos atores processuais, estando intimamente ligada ao instituto da preclusão.

A necessidade de exame do caso concreto para a verificação dos contornos e efeitos do princípio da boa-fé objetiva impede que se defina, em abstrato, as condutas que seriam vedadas à pessoa jurídica de direito público quando da aplicação da mencionada norma do

⁶³ ROMEU, Talita. “O Princípio da Boa-fé e o Instituto da Preclusão: a Supressio Processual”. In: Teoria Geral do Processo: Panorama Doutrinário Mundial. Segunda Série. Org: DIDIER JR., Fredie. Salvador: Editora JusPodivm, 2010, p. 835-836.

microsistema da tutela coletiva. Os limites de sua atuação interpolar dependerão da aferição se, naquele caso concreto, houve a frustração das legítimas expectativas incutidas nos demais atores processuais ou mesmo se houve comportamento contraditório, modalidade de abuso de direito coibida pelo mencionado princípio⁶⁴. Portanto, é o Estado-juiz, diante do caso concreto, que examinará a observância do princípio da boa-fé objetiva dentro da relação jurídica processual.

Diante deste quadro, deve ser coibido o comportamento contraditório, recorrendo-se ao sistema de preclusões ordinariamente estudado pelos processualistas. As preclusões lógica, consumativa e temporal podem e devem ser utilizadas, observando-se sempre a devida motivação na atuação multipolar da pessoa jurídica de direito público. Como assinalado nas linhas acima, muito embora não exista um momento único para que a migração seja realizada, ela deverá sempre ser devidamente fundamentada, de forma a demonstrar que ocorre orientada pelo interesse público discutido na ação coletiva.

Perceba-se que a fundamentação desta migração deverá ficar a cargo do órgão responsável pela representação judicial do Ente Público. Revela-se imprescindível a atuação dos Advogados Públicos, no exercício de sua função institucional de guardiões da legalidade, objetivando demonstrar perante o Judiciário a legitimidade da atuação processual do Estado e que esta atuação atendeu aos ditames do princípio da boa-fé objetiva.

Muito embora seja possível pensar alguns exemplos de comportamentos processuais vedados nessa atuação multipolar, o fato é que apenas diante do caso concreto poderá o Judiciário, analisando as razões expostas pelo Advogado Público, verificar se estão sendo observados os padrões éticos de conduta impostos pela boa-fé objetiva.

Nesta linha de raciocínio, é de se ver que o Estado-juiz não pode ser um mero coadjuvante no controle do respeito à lealdade e probidade processual. Condutas maliciosas dos atores processuais não podem ser admitidas⁶⁵, sob pena de se transformar o processo numa guerra, em evidente prejuízo à qualidade das decisões judiciais e impedindo a efetiva tutela do bem jurídico

⁶⁴ CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e "zonas de interesse": sobre a migração entre polos da demanda. Op. cit. p.182-183; FARIAS, Cristiano Chaves de. "A múltipla intervenção das pessoas jurídicas de direito público nas Ações de Improbidade Administrativa. Op. cit., p. 397.

⁶⁵ ROMEU, Talita. "O Princípio da Boa-fé e o Instituto da Preclusão: a Supressio Processual". Op. cit., p. 854.

discutido no processo. Ao analisar a necessidade de preservação da probidade processual, a doutrina já teve oportunidade de ressaltar a importância dos meios de controle e punição postos a cargo do Estado-Juiz para impedir a atuação processual em dissonância com os princípios da probidade e lealdade processual⁶⁶. Nesta análise, é possível concluir que o sistema processual civil brasileiro se mostra como um dos mais completos do mundo no que diz respeito à previsão de mecanismos de controle e punição de condutas maliciosas⁶⁷, cabendo aos operadores do direito a efetiva utilização destes instrumentos, atentando a não se limitar àquelas medidas repressivas de natureza pecuniária⁶⁸.

Assim, eventual atuação maliciosa da pessoa jurídica de direito público deve ser analisada diante do caso concreto. A intervenção móvel exige a devida fundamentação da posição assumida pelo Ente Público a cada momento processual, indicando através de sua Procuradoria Geral as razões para o seu comportamento e demonstrando não se tratar de atuação contraditória. A responsabilidade pela avaliação e controle do respeito aos princípios da lealdade e probidade processual é atribuída ao Estado-juiz, que ao conduzir o processo poderá aplicar as inúmeras sanções processuais normativamente previstas pelo ordenamento pátrio. Compete ao Judiciário aplicar sanções como multas processuais ou o reconhecimento da perda de direitos processuais, diante de eventual migração objetivando fim processual malicioso.

Na verdade, bem postas as coisas, verifica-se que os conceitos de interesse de agir, legitimidade *ad causam* e o princípio da estabilidade subjetiva da demanda merecem, há muito, uma releitura. Neste sentido, faz-se necessário aferir a legitimidade para a prática de cada ato processual individualmente considerado e a existência não de um interesse único, fotografado no momento da propositura da demanda, mas na existência de zonas de interesse, cambiáveis no decorrer do processo.

⁶⁶ GOUVEIA, Lúcio Grassi de. “Breves Considerações Acerca do Princípio da Probidade no Processo Civil Brasileiro”. In: Teoria Geral do Processo: Panorama Doutrinário Mundial. Segunda Série. Org: DIDIER JR., Fredie. Salvador: Editora JusPodivm, 2010, p. 529.

⁶⁷ Ibidem, p. 530.

⁶⁸ ROMEU, Talita. “O Princípio da Boa-fé e o Instituto da Preclusão: a Supressio Processual”. Op. cit., p. 858.

CONCLUSÃO

Nosso objetivo, no presente trabalho, foi identificar se existe a possibilidade de migração interpolar na Ação Civil Pública, ou ainda se seria possível uma atuação dos sujeitos do processo que poderia ser definida como despolarizada. Parece-nos, como já antecipado, que a resposta é afirmativa.

Pode-se afirmar que o ajuizamento de uma ação coletiva dá surgimento a uma relação jurídica complexa na qual os sujeitos processuais são titulares de direitos e deveres, o que permite a um único sujeito assumir mais de uma posição jurídica processual. Assim, a depender do bem jurídico violado, a Administração Pública poderá possuir interesse e legitimidade na proteção do bem lesado.

Apesar do evidente caráter geral dessa regra, como esse mecanismo processual não se encontra previsto na Lei da Ação Civil Pública, o entendimento majoritário tem sido no sentido de que sua aplicação se limita às ações populares e às ações de improbidade administrativa.

Nesse passo, importante destacar que os mesmos interesses coletivos ventilados numa ação popular podem ser protegidos por meio de uma ação civil pública, e que não existe superioridade hierárquica entre esses interesses e os demais interesses coletivos. A posição prevalente, portanto, promove uma quebra de isonomia, impactando negativamente na efetividade da tutela jurisdicional coletiva.

O Código de Processo Civil, em virtude do momento em que foi criado, apresenta como característica marcante o rigor técnico e científico, resultante da maturidade da ciência processual, atingida no auge do procedimentalismo científico. A rigorosa metodologia técnica-jurídica, faz com que o sistema processual seja fechado, com a pretensão de regular, de forma exaustiva e completa, todo o direito processual civil⁶⁹.

⁶⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. Codificação do Direito Processual Coletivo Brasileiro: Análise crítica das propostas existentes e diretrizes de uma nova proposta de codificação. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007, p. 51.

Todavia, conforme abordado nos parágrafos anteriores, o interesse de agir e a legitimidade possuem uma roupagem diferente em relação às ações individuais, tendo em vista que o interesse tutelado é coletivo e a legitimidade é conferida a um legitimado extraordinário. Apesar de identificarmos uma situação doutrinária de desenvolvimento insuficiente da legitimidade e do interesse de agir, sua análise não pode se restringir ao momento da propositura da demanda, devendo ser examinada ao longo de toda a cadeia processual, já que possui caráter dinâmico e os conceitos jurídico-processuais construídos sob premissas antigas e que não conseguem responder aos contornos modernos do processo civil são as principais dificuldades para imaginar a prática de atos processuais de maneira despolarizada.

Por isso, em um primeiro momento, pensamos que o ideal seria a edição de um Código de Processo Coletivo, para concentrar as regras e princípios gerais de funcionamento desse tipo de instrumento, promovendo um tratamento coerente, lógico e eficiente das questões coletivas.

Não se desconhece a tramitação do Projeto de Lei 4441/20 na Câmara dos Deputados, que estabelece uma nova Lei de Ação Civil Pública. Ele revoga a Lei de Ação Civil Pública e altera o Código de Defesa do Consumidor, o Código de Processo Civil, a Lei do Mandado de Segurança, a Lei da Ação Popular, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei 8.437/92, dentre outras.

Além disso, também existe em tramitação o PL 2943/2019, que altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), para estender a legitimidade para a propositura de ação civil pública ao Conselho Federal e aos Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil.

Entretanto, talvez o projeto de maior expressão seja o Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover - PL 1.641/21, substitutivo aos PLs 4.441/20 e 4.778/20, que igualmente dispõe sobre uma nova Lei da Ação Civil Pública, traz inúmeros avanços, com base na melhor doutrina de processo coletivo brasileiro.

Entre os diversos e positivos saldos científicos no tratamento das ações coletivas, com relação aos outros projetos, o PL 1.641/21 elaborado pelo Instituto Brasileiro de Direito

Processual (IBDP) propõe também a positivação mais direta no ordenamento jurídico de técnicas e valores da teoria do processo estrutural.

Todavia, em que pese a existência desses projetos, a criação de um número expressivo de leis especiais sobre tutela coletiva contribuirá para a transformação do sistema jurídico brasileiro num dos mais complexos do mundo. Além disso, a possibilidade de aprovação de um código nesses moldes mostra-se distante, uma vez que esbarra nos interesses corporativos bem assentados no Congresso Nacional.

Sendo assim, o caminho a ser percorrido pelos aplicadores do Direito, mais viável e necessário nesse momento, é buscar soluções hermenêuticas capazes preservar a coerência do sistema jurídico e, ao mesmo tempo, extrair o máximo de eficiência na preservação dos interesses coletivos.

Nesse sentido, as regras sobre tutela coletiva devem ser interpretadas em conjunto, através de uma análise sistemática, fundada no diálogo entre as fontes, formando um microsistema. Dependendo do bem jurídico violado, o Poder Público tem interesse e legitimidade na proteção do bem lesado. Assim, quando há o dever constitucional na tutela jurídica do bem, o Poder Público instado inicialmente como réu em uma Ação Civil Pública pode manifestar o seu interesse em migrar para o polo ativo da demanda.

Tal opção encontra amparo legal no artigo 6º, parágrafo 3º, da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65) e no artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), cujas disposições são aplicáveis ao procedimento da Ação Civil Pública.

Como requisitos para a troca de polos, são necessários: a demonstração do interesse público e decisão do representante legal da pessoa jurídica. No que se refere ao procedimento para análise do pedido de migração de polos, verifica-se que não há momento processual adequado para que essa opção seja realizada. As leis referentes ao assunto nada dispuseram a respeito, havendo julgados do Superior Tribunal de Justiça que, em sua maioria, defendem que o requerimento de migração de polos pode ser feito a qualquer tempo, inclusive, após a apresentação da contestação e não está sujeito à preclusão.

O pedido de alteração de polo ativo não é passível de conhecimento de ofício pelo juiz, uma vez que deve ser demonstrado pelo Poder Público o eventual interesse público em discussão. E, da decisão que defere ou indefere o pedido de migração de polo, cabe o recurso de Agravo de Instrumento. Assim, constata-se que a figura da migração de polo pelo Poder Público corresponde a um importante instrumento processual que possibilita a correção no polo ativo da demanda coletiva e, ainda, a defesa do bem jurídico constitucionalmente garantido.

Dentro dessa linha de pensamento, as regras sobre tutela coletiva seriam aplicadas como se fizessem parte de um texto único, composto pela interação dos dispositivos legais destinados a regular o tema. Esse modelo hermenêutico seria capaz de produzir significativos resultados práticos na realidade da tutela coletiva brasileira.

Não obstante, falta ainda uma orientação majoritária ampliando os limites interpretativos vigentes para identificar que existem regras gerais da tutela coletiva que estão fora do eixo da ação civil pública e do código de processo civil e que podem ser aplicáveis a todas as ações coletivas.

Assim, parece inevitável sustentar que a regra sobre migração de polos prevista na Lei da Ação Popular pode ser aplicada a todas as ações coletivas, quando isso se afigurar como adequado e útil à efetiva prestação da tutela jurisdicional.

Por certo, se há previsão expressa da possibilidade de habilitação do Poder Público como litisconsorte de qualquer das partes na ação civil pública (art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/1985), não há razão para não se permitir a mudança de polo quando ele for citado como réu na demanda.

Além disso, a própria essência dessas duas ações exige uma postura reflexiva e imparcial do Poder Público, para que possa agir com a devida neutralidade na busca pela tutela do interesse público. Importa salientar igualmente que a omissão do legislador não configura uma opção por um silêncio eloquente, uma vez que a interpretação sistemática desse microsistema deve privilegiar a regra mais favorável à efetiva defesa do interesse público primário e à concretização de direitos.

As buscas por soluções hermenêuticas ajudam a sedimentar uma compreensão mais ampla sobre as formas de interpretação das regras sobre tutela coletiva no País. Espera-se que elas possam se multiplicar e frutificar, servindo de base para a construção de um novo entendimento jurisprudencial sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Codificação do Direito Processual Coletivo Brasileiro: Análise crítica das propostas existentes e diretrizes de uma nova proposta de codificação**. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: ed. Saraiva, 2005.

ARAÚJO, José Henrique Mouta. **Coisa julgada progressiva e resolução parcial do mérito. Instrumentos de brevidade da prestação jurisdicional**. Curitiba: Juruá, 2008.

ARMELIN, Donaldo. **Legitimidade para agir no direito processual civil brasileiro**. São Paulo: RT, 1979.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária**, in Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara, ano III, n.9, set-dez, 1969.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Legitimidade processual e legitimidade política**, in SALLES, Carlos Alberto de (Org.). **Processo Civil e interesse público**. São Paulo: RT, 2003.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

_____. **Lei nº 4.717/65, de 29 de junho de 1965**. Lei da Ação Popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

_____. **Lei 8.429/92 de 2 de junho de 1992**. Lei de Improbidade Administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

_____. **Lei nº 7.347/1985, de 24 de julho de 1985**. Lei da Ação Civil Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

_____. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002** que institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

_____. **Lei 13.105 de 16 de março de 2016** que institui o Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 30 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3943**. Relator: Min. Carmen Lúcia – Tribunal Pleno. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 6 ago. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 832.370 MG**. Relator: Min. NANCY ANDRIGHI - Terceira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 13 ago. 2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 470.675 SP**. Relator: Min. Humberto Martins - Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 29 out. 2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1.012.960 PR**. Relator: Ministro Herman Benjamin – Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 04 nov. 2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 945.238 SP**. Relator: Ministro Herman Benjamin – Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 20 abr. 2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 791.042 PR**. Relator: Ministro Luiz Fux – Primeira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 09 nov. 2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.185.928 SP**. Relator: Min. Castro Meira – Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 04 jun. 2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 973.905 SP**. Relator: Min. Humberto Martins – Segunda Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 04 jun. 2009.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Ação Civil Pública nº 0616607-58.2017.8.04.0001**. Juiz: Etelvina Lobo Braga - 3ª Vara de Fazenda Pública. Diário de Justiça Eletrônico, Manaus, 14 dez. 2017.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. **Agravo de Instrumento nº 4000370-93.2018.8.04.0000**. Relator: Des. Paulo César Caminha e Lima - Primeira Câmara Cível. Diário de Justiça Eletrônico, Manaus, 3 nov. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Ação Civil Pública nº 0150622-84.2014.8.19.0038**. Juiz: Mariana Moreira Tangari Baptista – Sexta Vara Cível. Diário de Justiça Eletrônico, Nova Iguaçu, 7 nov. 2018.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 0081305-40.2019.8.19.0000**. Relator: Des. Jessé Torres – Segunda Câmara Cível. Diário de Justiça Eletrônico, Rio de Janeiro, 14 mai. 2020.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Novo Código de Processo Civil anotado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRAL, Antonio do Passo. **Despolarização do processo e "zonas de interesse": sobre a migração entre polos da demanda**. In: *Reconstruindo a Teoria Geral do Processo*. Org.: DIDIER JR., Fredie. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

_____. **Nulidades no processo moderno: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CABRAL, Antonio do Passo; ZANETI JR., Hermes. **Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as claims resolution facilities e sua aplicabilidade no Brasil**. *Revista de processo*. Vol. 287. Janeiro, 2019.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil – Vol. I**, 19ª Ed., Ed. Lúmen Juris, 2009.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de terceiros**. São Paulo: Saraiva, 17ª Ed., 2008.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Intervenção anômala: a intervenção de terceiro pelas pessoas jurídica de direito público prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei 9.469/1997**. Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins. Fredie Didier Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier (coord.) São Paulo: RT, 2007.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Raphael Alexandria. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, Vol. 303. Maio 2020.

_____. **Novo Código de Processo Civil de 2015 - Comparativo com o Código de 1973**. Salvador: Juspodivm, 2016.

_____. **Um réquiem às condições da ação. Estudo analítico sobre a existência do instituto**, in Revista Forense, ano 96, vol.351, jul-set, 2000.

_____. e WAMBIER, Teresa Arruda Wambier (coord.). **Aspectos polêmicos e atuais sobre terceiros no processo civil e assuntos afins**. São Paulo: RT, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Intervenção de terceiros**. São Paulo: Malheiros, 4ª Ed., 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Litisconsórcio**. São Paulo: Malheiros, 7ª Ed., 2002.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES JR., Luiz Manoel. **Ação Popular: alteração do polo jurídico da relação processual – considerações**. Revista Dialética de Direito Processual, v. 10, jan. 2004.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. **Curso de Direito Processual Civil Coletivo**. 2. Ed. São Paulo: SRS Editora, 2008.

GOUVEIA FILHO, Roberto P. Campos. **Existem legitimações puramente processuais?**, in Revista Dialética de Direito Processual, n.65, agosto, 2008.

GOUVEIA, Lúcio Grassi de. **Breves Considerações Acerca do Princípio da Proibição no Processo Civil Brasileiro**. In: Teoria Geral do Processo: Panorama Doutrinário Mundial. Segunda Série. Org: DIDIER JR., Fredie. Salvador: Editora JusPodivm, 2010

GRECO, Leonardo. **A teoria da ação no processo civil**. São Paulo: Dialética, 2003.

MACEDO, Alexander dos Santos. **Da ação popular - Retratabilidade da posição assumida pela pessoa jurídica no processo - Possibilidade**, Revista Forense n. 328.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Titularidade do direito, legitimação para agir e representação processual**, in Revista dos Tribunais, ano 89, vol.771, janeiro, 2000.

MAZZEI, Rodrigo Reis. **A intervenção móvel da pessoa jurídica de direito público na ação popular e ação de improbidade administrativa** (art. 6º, §3º, da LAP e art. 17, §3º, da LIA), apud, Junior. Fredie Didier e Hermes Zaneti. **Curso de direito processual civil – processo coletivo – vol. 4.** 4ª. ed. Salvador: JusPODIVM, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio Ambiente, Consumidor, Patrimônio Cultural, Patrimônio Público e outros interesses.** 23ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

MILARÉ, Édís. **A Ação Civil Pública na nova ordem constitucional.** São Paulo: Editora Saraiva, 1990.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil.** São Paulo: RT, 2009.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações Constitucionais.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

OLIVEIRA, Cláudio Azevedo da Cruz. FERREIRA, Rafael Silva. **A intervenção do juiz na adequação do autor coletivo: um passo rumo à efetivação dos direitos fundamentais.** In: Tutela Jurisdicional Coletiva. Coord: DIDIER JR., Fredie e MOUTA, José Henrique. Salvador: Editora Juspodivm, 2009.

RIBEIRO, Eduardo. **Breves observações sobre a carência da ação**, in Revista “Doutrina do Superior Tribunal de Justiça – Edição Comemorativa – 15 anos”, 2005.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Popular.** In: Ações Constitucionais. Org.: DIDIER JR., Fredie. 3ª Ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2008.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Da ação popular**, in FARIAS, Cristiano Chaves de e DIDIER JR., Fredie (Coords.). Procedimentos especiais cíveis: legislação extravagante. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROMEU, Talita. **O Princípio da Boa-fé e o Instituto da Preclusão: a Supressio Processual.** In: Teoria Geral do Processo: Panorama Doutrinário Mundial. Segunda Série. Org: DIDIER JR., Fredie. Salvador: Editora JusPodivm, 2010.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 56^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **A causa petendi no processo civil**. São Paulo: RT, 2a Ed., 2000.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural Teoria e Prática**. Editora JusPodivm, Salvador. 2^a ed., 2021.

ZANETI JR. Hermes. **A legitimação conglobante nas ações coletivas: a substituição processual decorrente do ordenamento jurídico**. In: ASSIS, Araken de et al. (Coord.). *Direito Civil e Processo: Estudos em homenagem ao Professor Arruda Alvim*. São Paulo: RT, 2008.

ZANETI JR. Hermes. **A legitimação conglobante nas ações coletivas: a substituição processual decorrente do ordenamento jurídico**, in ASSIS, Araken de et alii (Coords.). *Direito Civil e Processo. Estudos em homenagem ao Professor Arruda Alvim*. São Paulo: RT, 2008.

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