



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A DESPOLARIZAÇÃO DO PROCESSO NOS TRIBUNAIS: A ATUAÇÃO
DESPOLARIZADA DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO NAS DEMANDAS
COLETIVAS

Renata Molinaro Maia

Rio de Janeiro
2024

RENATA MOLINARO MAIA

A DESPOLARIZAÇÃO DO PROCESSO NOS TRIBUNAIS: A ATUAÇÃO
DESPOLARIZADA DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO NAS DEMANDAS
COLETIVAS

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu*
da Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro.

Orientador:

Prof. Desembargador Alexandre Antônio Franco
Freitas Câmara

Coorientadora:

Prof^a Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2024

RENATA MOLINARO MAIA

A DESPOLARIZAÇÃO DO PROCESSO NOS TRIBUNAIS: A ATUAÇÃO
DESPOLARIZADA DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO NAS
DEMANDAS COLETIVAS

Monografia apresentada como exigência de conclusão de
Curso da Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em _____ de _____ de 2024. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargadora Natacha Nascimento Gomes Tostes Gonçalves de Oliveira – Escola da
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ.

Convidado: Prof. Marcelo Leite da Silva Mazzola – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro -
EMERJ.

Orientador: Prof. Desembargador Alexandre Antônio Franco Freitas Câmara – Escola da Magistratura do
Estado do Rio de Janeiro - EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

Aos meus mestres: incansáveis e admiráveis,
a dedicação de todos me trouxe até aqui.

AGRADECIMENTOS

Produzir este trabalho foi um grande desafio, que eu jamais superaria sozinha.

Agradeço ao professor e orientador Alexandre Antônio Franco Freitas Câmara, pela gentileza de compartilhar seu vasto conhecimento, sempre com a tranquilidade e a segurança que eu precisava para continuar escrevendo.

À professora e coorientadora Mônica Cavalieri Fetzner Areal, pelo incentivo e acolhimento ao longo dessa jornada.

À Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, pela oportunidade de aprofundar meus conhecimentos jurídicos e melhorar como estudante e profissional.

A toda a minha família, minha profunda gratidão pela alegria, amor e companheirismo, em todos os momentos.

Aos meus pais, em especial, agradeço o empenho de sempre em me proporcionar uma educação da maior qualidade e por todo o suporte para que eu conseguisse me dedicar à Emerj.

Aos amigos, por estarem sempre ao meu lado, torcendo pelo meu sucesso.

Em especial, aos amigos da EMERJ, agradeço pelos cafés no Xodó, pelas risadas, pelos olhares compreensivos, pelos toques de leveza que trouxeram para esses 3 anos que não foram fáceis para nenhum de nós.

“A trajetória somos nós mesmos.
Em matéria de viver, nunca se pode chegar antes.
A via-crúcis não é um descaminho, é a passagem única,
não se chega senão através dela e com ela.”
(Clarice Lispector)

SÍNTESE

A existência de novas teorias, que buscam explicar fenômenos processuais, trazendo melhores molduras e instrumentos para a tutela de direitos, é sempre um ponto de interesse. A Despolarização do Processo é tema que, por isso, merece atenção. É mediante a pesquisa, descobre-se que ela já estabelece relação com o processo coletivo e a atuação judicial de pessoas jurídicas de direito público. A temática toca diretamente no interesse público, tendo em vista a forma mais adequada de defendê-lo em juízo. O presente trabalho busca analisar a proposta teórica de um processo despolarizado, contrapondo inicialmente com os contornos mais tradicionais sobre a pluralidade de partes e as condições da ação. Com base nisso, busca-se na lei apresentar as possibilidades de incidência da teoria na prática, que são encontradas no microsistema do processo coletivo. Enfim, investiga-se como a jurisprudência enfrenta e aplica o mecanismo legal, aliando-se ou não à teoria debatida.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Civil; Teoria da Despolarização do Processo; Microsistema do Processo Coletivo; Migração Interpolar.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A PERSPECTIVA CLÁSSICA DA RELAÇÃO PROCESSUAL.....	12
1.1 A PLURALIDADE DE PARTES NO DIREITO PROCESSUAL CLÁSSICO.....	13
1.1.1 Os diferentes tipos de litisconsórcio.....	14
1.1.2 As espécies de intervenção de terceiros.....	19
1.2 AS CONDIÇÕES DA AÇÃO E A SUA FUNÇÃO.....	26
1.2.1 O interesse de agir como necessidade-utilidade-adequação.....	29
1.2.2 A legitimidade <i>ad causam</i>	31
2. A DESPOLARIZAÇÃO DO PROCESSO.....	33
2.1 LITISCONSÓRCIO DINÂMICO.....	34
2.2 RELEITURA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO.....	36
2.2.1 Legitimidade <i>ad actum</i>	36
2.2.2 Zonas de interesse.....	39
2.3 FORMAS DE ATUAÇÃO DO LITISCONSORTE DINÂMICO.....	41
2.4 A LEI DE AÇÃO POPULAR, A ANTIGA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O MICROSSISTEMA DO DIREITO COLETIVO.....	42
2.5 A QUALIDADE DA INTERVENÇÃO PROCESSUAL NO FENÔMENO DA MIGRAÇÃO INTERPOLAR.....	51
3. UMA ATUAÇÃO DESPOLARIZADA DOS SUJEITOS IMPARCIAIS NA DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO.....	56
3.1 O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E A MIGRAÇÃO INTERPOLAR JUSTIFICADA PELO INTERESSE PÚBLICO.....	56
3.2 OS PRECEDENTES DO TRIBUNAIIS REGIONAIS FEDERAIS.....	66
3.3 OS PRECEDENTES DO TRIBUNAIIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS.....	70
CONCLUSÃO.....	77
REFERÊNCIAS.....	79

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgInt – Agravo Interno
AgRg – Agravo Regimental
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CJF – Conselho da Justiça Federal
CPC – Código de Processo Civil
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DF – Distrito Federal
DJe – Diário de Justiça Eletrônico
INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial
LIA – Lei de Improbidade Administrativa
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
Res. – Resolução
REsp – Recurso Especial
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TJMT – Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJSC – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TRF1 – Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2 – Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3 – Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5 – Tribunal Regional Federal da 5ª Região
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
USP – Universidade de São Paulo

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como foco analisar a Teoria da Despolarização do Processo, no Brasil mais desenvolvida por Antônio do Passo Cabral, e as suas vantagens para o alcance de um processo civil mais moderno e mais bem aparelhado para servir de instrumento para a resolução dos conflitos que se apresentam ao Poder Judiciário.

A complexificação das relações sociais começa a demonstrar que nem sempre é verdade que o processo se desenvolve entre dois polos representados por partes, autor e réu, com interesses contrapostos, como se estabelece numa leitura tradicional do processo civil.

É possível cogitar e visualizar situações em que as partes que figuram no mesmo *polo* apresentam, simultaneamente, interesses comuns e contrapostos. Imagine-se, por exemplo, uma ação de consignação em pagamento fundada na dúvida sobre a quem pagar. Os potenciais credores são chamados ao processo na qualidade de réus e, em geral, possuem o interesse comum de que o autor deposite corretamente o pagamento, satisfazendo o crédito; contudo, é possível que se verifique entre eles também um litígio no tocante a quem seria o verdadeiro credor. Trata-se a ação de consignação em pagamento de uma demanda despolarizada, e o próprio procedimento foi pensado de maneira a atender a este cenário: primeiro resolve-se a obrigação, para excluir o autor do processo e, assim, prosseguir somente com os réus originários, debatendo sobre a titularidade do direito de crédito.

Da mesma forma, é possível visualizar momentos em que as partes contrapostas apresentam interesses comuns. Um exemplo seria o ente público posicionado como réu na ação popular que discute a ilegalidade de um ato lesivo ao erário. O interesse do autor da ação popular é a proteção do patrimônio público, assim como deve ser, precipuamente, o interesse da Administração Pública. Em vistas a isto, a lei da ação popular e depois a de improbidade administrativa positivaram a possibilidade da migração interpolar.

Nesta esteira, a doutrina vem discutindo a necessidade da superação dessa ideia de polos contrapostos, que são por definição fixos e antagônicos; bem como da reformulação dos conceitos de legitimidade e interesse, para compatibilizar a teoria do processo com o dinamismo da vida em todas as suas nuances. Um passo para o reconhecimento de que na verdade se deve abandonar a ideia de que existam dois polos estáticos. Melhor seria cogitar de posições processuais, que podem se alterar ao longo do feito, de forma dinâmica, tal como é a vida humana.

Com efeito, o enfoque do trabalho é também prático. Pouca valia tem uma teoria que não se conecta com a realidade e, assim, além de expor os contornos teóricos, busca-se

demonstrar como que, na lei e na jurisprudência brasileiras, os apontamentos modernos da proposta de despolarização do processo já podem ser ou já estão sendo utilizados.

Inicia-se este caminho, no primeiro capítulo, pela exposição dos conceitos clássicos de partes, litisconsórcio, condições da ação e intervenção de terceiros. Busca-se sintetizar o pensamento dos mais notórios autores do Processo Civil brasileiro, que são até hoje referência para os estudos nesta área.

No segundo capítulo, passa-se às propostas da moderna Teoria da Despolarização do Processo e a sua releitura das condições da ação. Ainda, pretende-se demonstrar como a lei brasileira já possibilita a aplicação dessas lições na prática, notadamente na seara do processo coletivo. É visto que desde a revogação do art. 17, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa, o art. 6º, §3º, da Lei de Ação Popular passou a ser a principal fonte normativa da possibilidade de uma mudança de posição processual e, a partir disso, destaca-se como a doutrina tenta explicar esse fenômeno legislativo.

O terceiro capítulo é voltado à jurisprudência, sistematizando o que se encontra nos tribunais brasileiros sobre o tema. Adianta-se que já é possível identificar julgados mencionando a teoria aqui debatida, em especial nas demandas coletivas. Reconhecem, ao menos em tese, a possibilidade de “migração interpolar” de pessoas jurídicas de direito público, com fundamento na primazia do interesse público. Interessa notar a forma como aplicam, sendo certo que ainda prevalece uma visão do processo muito ligada à tradicional estrutura exposta no primeiro capítulo.

É adotado o método hipotético-dedutivo para o desenvolvimento da pesquisa, o qual afigura-se mais adequado aos propósitos de identificar as lacunas e problemas da teoria existente e, após, eleger as hipóteses mais viáveis e adequadas para a análise do objeto da pesquisa. A abordagem escolhida é a qualitativa, de forma que, para sustentar a tese, será analisada a bibliografia pertinente ao tema, notadamente a doutrina, a lei e a jurisprudência.

1. A PERSPECTIVA CLÁSSICA DA RELAÇÃO PROCESSUAL

A forma como os grandes clássicos do Direito Processual Civil brasileiro trataram dos temas que envolvem a pluralidade de partes e as condições da ação são pressupostos básicos sobre os quais se construiu a Teoria da Despolarização do Processo. Nesse sentido, fundamental que se exponha, inicialmente, essa visão.

Foram escolhidos para representar os aludidos clássicos o autor italiano Enrico Tullio Liebman, cujas obras fizeram escola entre os doutrinadores brasileiros; assim como três dos principais nomes do Processo Civil no Brasil do século XX: José Carlos Barbosa Moreira, falecido Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ) e Professor Titular da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Cândido Rangel Dinamarco, Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) e professor da Universidade de São Paulo (USP); e Humberto Theodoro Júnior, Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e professor titular da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Por certo que os autores selecionados não foram os primeiros a construir a perspectiva de que o processo se desenvolve entre dois polos contrapostos e, a princípio, estáticos. No entanto, como referências que são para o processo brasileiro até os dias contemporâneos, compreende-se que sejam os mais adequados representantes do que se denomina de perspectiva tradicional do processo civil.

Não consta dos estudos desses autores menção à possibilidade de as partes migrarem entre os polos ou mesmo de se permitir um maior dinamismo nas relações processuais, o que se pretende debater nesta monografia. Fato este que não surpreende, pois na época em que escreviam ativamente sobre o Direito Processual, tais questões não eram uma preocupação.

Como já mencionado na introdução, a proposta de um processo despolarizado visa ao dinamismo das relações jurídicas contemporâneas, denunciando que a Teoria Clássica não consegue oferecer respostas adequadas para todos os casos. É verdade, no entanto, que ela oferece resposta para boa parte deles, notadamente para as demandas individuais, de baixa complexidade, em que se tem um direito disputado por dois lados em tudo contrapostos, cada qual defendendo o seu interesse particular, em detrimento do interesse do outro. Processos esses que refletem o dia a dia dos tribunais.

Até por isso, a visão tradicional sobre o processo está longe de estar superada, sendo os autores mencionados referência para os processualistas contemporâneos, que, em seus manuais, ainda apresentam o processo sob tal perspectiva tradicional, em que pese já

mencionem a existência da visão mais moderna da despolarização, levantando, assim, o debate¹.

De toda sorte, ainda que seja necessário o debate acadêmico para um aprimoramento da teoria sobre o processo, tal qual se propõe neste trabalho, não há dúvida alguma de que não pode ser simplesmente descartada a perspectiva tradicional – até porque funciona e apresenta vantagens práticas. Ademais, é preciso primeiro entender as raízes dos institutos, para que depois seja possível pensar, sobre bases sólidas, nas ideias que poderão impulsionar as mudanças de paradigmas e, em última instância, aprimorar a teoria que será a base para uma melhor e mais eficiente prestação jurisdicional.

Dito isso, passa-se ao estudo da doutrina clássica. Primeiro, quanto às questões atinentes à pluralidade de partes.

Por oportuno, cumpre esclarecer que será utilizada ao longo da explanação, para uma melhor compreensão, a nomenclatura tradicionalmente empregada. Destarte, em que pese esta monografia pretenda criticar denominação de “polos ativo e passivo”, no primeiro capítulo, em conformidade com as obras analisadas, usa-se esta denominação.

1.1 A PLURALIDADE DE PARTES NO DIREITO PROCESSUAL CLÁSSICO

Cabe, inicialmente, conhecer o conceito de parte.

Enrico Tullio Liebman², fazendo referência aos autores Chiovenda, Calamandrei e Costa, conceitua as partes, ou os sujeitos do processo e da relação processual diferentes do juiz, como “os litigantes, as partes adversárias, as pessoas que levaram a controvérsia ante o juiz”. O autor, que usa como sinônimo de parte a expressão “contraditores”, ainda completa: “são partes do processo os sujeitos do contraditório, instituído em face do juiz, os sujeitos do processo diversos do juiz, em cujo confronto este último deve pronunciar sua decisão”.

Segundo esse autor³, a qualidade de parte, decorrente do fato de participar de um processo formulando uma demanda ou sendo chamado a confrontá-la, é um particular *status* do qual exsurge variadas situações subjetivas, ativas e passivas. O conjunto dessas situações subjetivas é exatamente o que se denomina de relação jurídica processual. Liebman

¹Como fazem os professores Alexandre Câmara e Fredie Didier Junior, em: CÂMARA, Alexandre Freitas. *Manual de direito processual civil*. Barueri: Atlas, 2022, p. 199-200 e DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 368-370. v.1.

²LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. Tocantis: Intelectos, 2003, p. 85-86. v.1.

³*Ibid.*, p. 110.

complementa: “do lado ativo a parte titular de poderes jurídicos e de direitos subjetivos processuais; do lado passivo de ônus, obrigações e sujeições”.

Ao explicar o que seriam os poderes, direitos, ônus, obrigações e sujeições, fica claro que Liebman⁴ não está se referindo exatamente às posições de autor e réu, ao falar em lado ativo e lado passivo. Por exemplo, os poderes jurídicos seriam a capacidade genérica de executar determinado ato processual, no seu interesse, como decorrência da qualidade de parte e, por isso, caberiam de forma indistinta a todas as partes. De outra ponta, a sujeição é a obrigatoriedade que tem a parte de se submeter à decisão judicial. Portanto, o que se observa é que esse autor já reconhecia o dinamismo da relação processual, não tendo se preocupado, no seu manual, em descrever poderes, direitos, ônus, obrigações e sujeições que fossem exclusivas do ocupante de determinado polo do processo.

Prosseguindo, haverá relação jurídica processual ao se verificar uma só parte no polo ativo (autor) e uma no polo passivo (réu), litigando sobre seus interesses frente ao juiz, a quem se atribui o poder de promover a heterocomposição do conflito. Quando se identifica uma pluralidade de partes integrando um desses polos, forma-se o que se denomina de litisconsórcio. É possível que existam apenas diversos autores (litisconsórcio ativo) ou diversos réus (litisconsórcio passivo). Outrossim, também se admite a presença simultânea de diversos autores e réus (litisconsórcio misto)⁵.

Outras formas de ampliação subjetiva do processo são a intervenção de terceiros, a intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica ou a figura do processo concursal em que não se verificam dois polos contrapostos, mas um concurso de vários sujeitos litigando entre si⁶.

O foco deste trabalho é a análise dos fenômenos do litisconsórcio e da intervenção de terceiros, de uma forma ampla, eis que são aqueles relevantes para o estudo da migração interpolar ou da atuação despolarizada das pessoas jurídicas de direito público no processo coletivo.

1.1.1 Os diferentes tipos de litisconsórcio

Sobre o litisconsórcio, Barbosa Moreira⁷ pontua que há vários critérios de

⁴*Ibid.*, p. 111-112.

⁵*Ibid.*, p. 98.

⁶CÂMARA, *op. cit.*, p. 187.

⁷MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Litisconsórcio unitário*. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 11-12.

classificação das hipóteses em que haja mais de uma pessoa, ao mesmo tempo, figurando no mesmo polo do processo. Além do critério topológico, que identifica o litisconsórcio ativo, passivo ou misto, outro exemplo de classificação é a distinção entre o litisconsórcio necessário e o facultativo, conforme seja a existência de uma pluralidade de partes, em determinado polo passivo ou ativo, imprescindível para a regular instauração do contraditório, que é pressuposto da prolação de uma sentença de mérito. Assim explica o autor, com base no Código de Processo Civil de 1939 (CPC/1939)⁸:

Em nosso direito, o único sentido em que se torna legítimo o uso da expressão “litisconsórcio necessário” é este que se liga à obrigatoriedade da demanda ativa ou passivamente conjunta: necessário é o litisconsórcio quando não possa a ação deixar de ser proposta por mais ou contra mais de uma pessoa. Conquanto não apareça a denominação no art. 88, o conceito ressalta, com ofuscante nitidez, do disposto no art. 294, n° I, consoante o qual, no despacho saneador, deve o juiz ordenar, se for o caso, “a citação dos litisconsortes necessários”. Nunca se pôs em dúvida, nesse contexto, que a lei se refere às pessoas cujo chamamento a juízo é condição da regularidade subjetiva do processo.⁹

Cumprido destacar, face à referência a dispositivos do CPC/1939, que o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) não se afastou da normativa deles extraída, tendo apenas incluído em disposição expressa do artigo 114¹⁰ aquilo que se obtia mediante a interpretação conjunta dos artigos 88 e 294, I, citados pelo autor.

Liebman¹¹, por sua vez, afirma que, quando o litisconsórcio é necessário, isso significa que a demanda, tal qual configurada pelo autor, não pode ser objeto de uma decisão judicial sem a presença de mais de uma parte, e é indiferente se as partes devem participar como demandantes ou demandadas.

Essa questão que dá cor à previsão do artigo 6º, §3º, da Lei de Ação Popular¹², no tocante à possibilidade de migração interpolar. Conforme disposição legal, o ente público ou privado cujo ato é impugnado tem de ser, necessariamente, parte daquele processo, independentemente de atuar como autor ou réu. Assim, nas hipóteses em que é chamado a

⁸BRASIL. *Código de Processo Civil de 1939*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

⁹MOREIRA, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰BRASIL. *Código de Processo Civil de 2015*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 24 out. 2022. “Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.”

¹¹LIEBMAN, *op. cit.*, p. 99.

¹²BRASIL. *Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

integrar a ação no polo passivo, a lei lhe confere a possibilidade de acatar a tese autoral e migrar para o polo ativo.

Tudo isso será abordado de forma detalhada mais à frente.

Como se vê, a obrigatoriedade da presença de uma pessoa no processo é questão excepcional, que decorre da lei, expressamente, ou da própria natureza da relação jurídica litigiosa, quando seja identificado que a decisão judicial não será eficaz se não for proferida com a presença de todos os interessados.

Liebman¹³ entende que isso só ocorre quando a demanda tem por objeto um pedido constitutivo que vise à alteração de uma relação ou estado jurídico únicos para várias pessoas, eis que não seria possível criar, mudar ou extingui-los apenas para uma parte dos participantes. Em todos os outros casos, o litisconsórcio seria facultativo, por ser possível cindir os efeitos entre as pessoas, alcançando a decisão alguma utilidade somente para aqueles que foram partes no processo. Desta forma, preserva-se a liberdade de demandar.

Mais uma classificação é aquela que diferencia o litisconsórcio simples do unitário. Essa classificação não é abordada no manual de Liebman¹⁴.

Barbosa Moreira¹⁵ leciona que na sua forma simples – ou comum, como prefere o autor –, o litisconsórcio é aquele submetido ao regime comum, cujas regras de incidência não precisam ser detalhadas pelo legislador, sendo definido pelas situações em seja possível conferir tratamento heterogêneo às várias partes do processo, na mesma decisão de mérito. Já o litisconsórcio unitário seria aquele submetido a um regime especial de aplicabilidade, portanto, circunscrita pela lei, para os casos em que a relação jurídica levada ao Estado-juiz só possa ser resolvida de forma uniforme para todos os litisconsortes.

Assim como no litisconsórcio necessário, as disposições sobre o litisconsórcio unitário nos Códigos de Processo Civil de 1939 e de 2015 são bastante semelhantes. Observe-se:

CPC/1939¹⁶:

Art. 89. Salvo disposição em contrário, os litisconsortes serão considerados em suas relações com a parte adversa como litigantes distintos e os atos de um não aproveitarão nem prejudicarão aos demais.

Art. 90. Quando a relação jurídica litigiosa houver de ser resolvida de modo uniforme para todos os litisconsortes, os revéis, ou os que tiverem perdido algum prazo, serão

¹³LIEBMAN, *op. cit.*, p. 99-100.

¹⁴Conforme explica o Prof. Barbosa Moreira, no Direito Italiano, provavelmente por ausência de substrato normativo, não havia estudos de fôlego específicos sobre o litisconsórcio unitário. Nada obstante, acrescenta que a problemática não passava despercebida pelos processualistas daquele país, fazendo referência a autores como Chiovenda, Carnelutti e Calamandrei, predecessores de Enrico Tullio Liebman. MOREIRA, *op. cit.*, p. 13.

¹⁵*Ibid.*, p. 13; 128-129.

¹⁶BRASIL, *op. cit.*, nota 6.

representados pelos demais.
CPC/2015¹⁷:

Art. 116. O litisconsórcio será unitário quando, pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir o mérito de modo uniforme para todos os litisconsortes.

Art. 117. Os litisconsortes serão considerados, em suas relações com a parte adversa, como litigantes distintos, exceto no litisconsórcio unitário, caso em que os atos e as omissões de um não prejudicarão os outros, mas os poderão beneficiar.

É destacado por Barbosa Moreira¹⁸ que boa parte da doutrina compreende como equivalentes o litisconsórcio necessário e o unitário, pois seriam sempre coincidentes os processos em que duas ou mais pessoas devessem necessariamente atuar no polo ativo ou passivo e aqueles em que a solução do conflito devesse ser uniforme para todos os litisconsortes. Com isso, a distinção seria meramente conceitual. Já outros doutrinadores entenderiam que o litisconsórcio necessário é gênero, do qual o unitário e o simples seriam espécies.

Neste ponto, cumpre notar a posição de Cândido Rangel Dinamarco¹⁹: com base disposto no art. 47 do CPC/1973²⁰, entende o autor que o litisconsórcio será necessário sempre que unitário. Compreende equivocada a noção de que o litisconsórcio unitário seria uma subespécie do necessário e, referindo-se à doutrina italiana, sustenta a coincidência de hipóteses, em que pese não sejam equivalentes os conceitos. Em outras palavras, a necessidade se caracteriza pela indispensabilidade da presença de determinadas pessoas no processo, enquanto a unitariedade significa a impossibilidade de se decidir a lide de maneira não uniforme para todos os litisconsortes; assim, verifica-se que são conceitos distintos. Nada obstante, sempre que o litisconsórcio for necessário, será também unitário, e vice-versa.

Notório e didático exemplo, trazido por Dinamarco, seria a demanda de anulação de casamento promovida pelo Ministério Público em face dos cônjuges: estes são litisconsortes passivos necessários, pois a decisão que anula o casamento só pode ser proferida com a presença dos dois, visto que a coisa julgada não pode prejudicar aquele que não integrou a relação jurídica processual; ao mesmo tempo, imaginando que um deles tenha contestado e produzido provas contundentes sobre a validade da união, ao passo em que o outro teria ficado revel, seria dado ao Juízo sentenciar a validade do casamento para o primeiro e, no mesmo ato, anular o casamento para o segundo? Com quem o primeiro cônjuge se manteria casado? Eis a

¹⁷BRASIL, *op. cit.*, nota 8.

¹⁸MOREIRA, *op. cit.*, p. 119-124.

¹⁹DINAMARCO, Cândido Rangel. *Direito Processual Civil*. São Paulo, Bushatsky, 1975, p. 146.

²⁰BRASIL, *op. cit.*, nota 10. “Art. 47. Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo.”

necessidade prática de se proferir uma sentença uniforme.

Para Barbosa Moreira²¹, no entanto, essas classificações são distintas, tanto em conceito quanto em extensão. Ele compreende que não há correspondência obrigatória entre os institutos, seja total (equivalência) ou parcial (relação de gênero-espécie). E que isso seria facilmente visualizado na prática.

Aquele exemplo de Dinamarco seria uma hipótese de necessidade e unitariedade simultâneas; porém, sustenta Barbosa Moreira que são muitos os exemplos em que não se verifica essa correspondência. Há casos em que não é vedado à parte litigar sozinha, mas, em sendo conexos a sua causa de pedir e o seu pedido com aqueles da demanda de outrem, não se admite que as decisões dos processos sejam contraditórias naquilo que versarem sobre os mesmos fatos, e é em razão dessa conexão que se legitima o litisconsórcio – haveria, portanto, um litisconsórcio facultativo unitário²². De outro lado, é possível observar hipóteses de litisconsórcios necessários comuns²³, em que, embora seja obrigatória a participação de determinados sujeitos, é possível que a demanda seja decidida de forma diferente para cada um.

Dinamarco²⁴, por sua vez, dialoga com Barbosa Moreira, interpretando a existência desses casos como exceções à regra:

Mas a regra do art. 47 sofre exceções em dois sentidos diferentes. Há casos em que, apesar de unitário, o litisconsórcio é facultativo; e há casos em que o litisconsórcio é necessário sem ser unitário. Na primeira ordem de exceções, está a hipótese do art. 623, II, do Código Civil: qualquer dos condôminos pode reivindicar a coisa comum, isoladamente (apesar de, na hipótese de virem vários condôminos em litisconsórcio, serem inconcebíveis decisões heterogêneas). Em sentido inverso, há litisconsórcio necessário no usucapião (CPC, art. 924, II) e na ação renovatória de aluguéis (CPC-39, art. 354, c/c Cód. Buz., art. 1218, III), muito embora seja perfeitamente concebível que se profiram decisões heterogêneas para os litisconsortes.

Esses autores concordam, no entanto, que a racionalidade tanto do litisconsórcio

²¹MOREIRA, *op. cit.*, p. 128-135.

²²Seriam exemplos: mais de um cidadão que promova em conjunto a ação popular; colegitimados a promover a interdição de alguém; sócios que pleiteiam juntos a anulação de um ato da assembleia-geral; etc. Em todos esses casos, não é necessária a presença no processo de todos os legitimados; porém, havendo um só processo com litisconsórcio ou mesmo havendo mais de um processo, de qualquer forma, a decisão deve ser uniforme, pois o pedido só pode ser resolvido, no mundo, de uma única forma, sob pena da existência de decisões disfuncionais. Em outras palavras, não há lógica em dizer que um ato que afeta o patrimônio público seja ao mesmo tempo válido, frente a um cidadão, e nulo, para outro; não é possível que uma mãe seja considerada incapaz e esteja interdita nas suas relações com um filho, mas não com o outro; assim como não é admissível que o ato da assembleia-geral seja nulo apenas para alguns sócios. No entanto, essas demandas podem ser propostas por um só cidadão, por um só filho e por um só acionista.

²³Neste caso, o exemplo de Barbosa Moreira são as ações de usucapião, nas quais é obrigatória a citação dos vizinhos do imóvel que se pretenda usucapir.

²⁴DINAMARCO, *op. cit.*, p. 149.

necessário quanto do unitário está na preocupação de evitar decisões incongruentes sobre os mesmos fatos.

1.1.2 As espécies de intervenção de terceiros

No tocante à intervenção de terceiros, Liebman²⁵, que denomina o fenômeno como intervenção na causa, define-o como o ingresso de terceiro num processo já em curso, seja de forma voluntária, por ato do terceiro, seja por ser chamado ao processo por alguma das partes, seja de forma obrigatória, por determinação do juiz. Em todos os casos, admitida a intervenção, o terceiro adquire a qualidade de parte, com todos os seus poderes, direitos, ônus, obrigações e sujeições.

A possibilidade de intervenção estaria diretamente relacionada ao reconhecimento de que as posições e relações jurídicas podem ser interdependentes. Mesmo que terceiros não possam ser prejudicados pelos efeitos de uma decisão judicial dada em processo do qual não participaram, em razão dessa interdependência, pode ser que suas esferas jurídicas sejam de alguma forma afetadas pela coisa julgada, ainda que indiretamente. Assim, a lei admite que o terceiro possa ter interesse na lide formada entre outros sujeitos, permitindo assim a sua intervenção quando preenchidos determinados requisitos.

Como no litisconsórcio, existem diferentes modalidades de intervenção.

Na codificação processual civil brasileira, elas estão previstas expressamente. No Código de 2015, encontram-se entre os artigos 119 e 138 e são as seguintes: assistência, podendo ser simples ou litisconsorcial; denunciação da lide; chamamento ao processo; desconsideração da personalidade jurídica; e *amicus curiae*.

Humberto Theodoro Jr.²⁶ destaca que, na vigência do Código de Processo Civil de 1973, havia a controvérsia doutrinária quanto à natureza jurídica da assistência, porquanto o legislador posicionou os artigos que dela tratavam em capítulo denominado “Do Litisconsórcio e da Assistência”, ao passo que o capítulo seguinte foi nomeado “Da Intervenção de Terceiros”, no qual estavam regulados os institutos da oposição, da nomeação à autoria, da denunciação da lide e do chamamento ao processo.

Para esse autor, contudo, a assistência não se confunde com o litisconsórcio, embora possa se aproximar dele, eventualmente. Desta forma, indica que a doutrina majoritária, citando

²⁵LIEBMAN, *op cit.*, p. 101-102.

²⁶THEODORO JUNIOR, Humberto. Assistência: finalidade e modalidades. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, v. 54, p. 37-46, maio-jun. 2013.

Marcus Vinícius Rios Gonçalves e Cássio Scarpinella Bueno, já compreendia a assistência como uma forma de intervenção de terceiros.

De todas essas modalidades mencionadas, importa nesta monografia ventilar os pontos centrais apenas da assistência e do *amicus curiae*, que se caracterizam pela voluntariedade da intervenção.

O assistente é terceiro juridicamente interessado que ingressa, por iniciativa e por interesse próprios, em demanda da qual não é parte, objetivando auxiliar alguma delas. Esse é o conceito legal, cristalizado no artigo 119 da codificação processual vigente.²⁷

Em artigo escrito sob a vigência do revogado Código de Processo Civil de 1939, o qual é criticado por não trazer regulação suficiente sobre a matéria, Barbosa Moreira²⁸ se atém à diferenciação entre os institutos da assistência e do litisconsórcio. Segundo o autor, tal tarefa não apresenta grande dificuldade: litisconsorte é o sujeito processual que atua, diretamente, na defesa de seu interesse, enquanto o assistente é o sujeito que atua em favor do interesse da parte assistida, o que apenas indiretamente aproveita ao seu próprio interesse²⁹. E isso vale seja para o chamado assistente simples, seja para o litisconsorcial ou qualificado.

Nas palavras do professor:

[...] o litisconsorte deduz em juízo uma relação jurídica de que êle mesmo é titular; o assistente, ao contrário, não traz ao processo a discussão da sua relação jurídica, sobre a qual, nos termos do art. 93, a sentença há de "influir", mas limita-se a sustentar a posição da parte assistida na relação entre esta e o adversário. O litisconsorte ativo pede para si, o litisconsorte passivo esforça-se por afastar de si o risco de uma decisão desfavorável; o assistente, êsse, pede para o autor, reforça o pedido que o autor faz para si, ou então colabora nos esforços para afastar do réu o risco da decisão desfavorável. Ao litisconsorte, ativo ou passivo, cabe provar que tem razão; ao assistente, cabe provar que o assistido tem razão.³⁰

Cândido Rangel Dinamarco³¹ sustenta que a assistência nada mais é que uma ajuda prestada pelo terceiro a uma das partes principais do processo, objetivando melhorar as suas condições de sair vencedor na demanda. Segundo ele, o interesse que legitima a intervenção do assistente é sempre decorrente dos reflexos jurídicos que a decisão judicial no processo das partes principais poderá fazer respingar em sua esfera de direitos. E esses reflexos decorrem do

²⁷BRASIL, *op. cit.*, nota 10. "Art. 119. Pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la."

²⁸MOREIRA, José Carlos Barbosa. Intervenção litisconsorcial voluntária. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, v.1, p. 40-58, jul./ago. 2004.

²⁹*Ibid.*, p. 44.

³⁰*Ibid.*

³¹DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo, Malheiros, 2017, p. 386.

fato de que o terceiro se afigura como titular de algum direito ou obrigação cuja existência ou inexistência está sujeita ao resultado da causa principal.

Nesse sentido, explica o autor que se está diante de uma relação de prejudicialidade entre a situação jurídica do assistente e o objeto da lide estabelecida entre as partes do processo pendente. Confira-se:³²

Ao afirmar ou negar o direito do autor, de algum modo o juiz estará colocando premissas para a afirmação ou negação do direito ou obrigação do terceiro – e daí o interesse deste em ingressar. Ingressa em auxílio de uma parte, mas não por altruísmo – e sim para prevenir-se contra declarações que no futuro possam influir em sua própria esfera de direitos. Como sempre, se ele não intervier restar-lhe-á intacta a possibilidade de defender seus próprios interesses depois, seja exercendo o direito de ação ou defendendo-se; e sempre sem o vínculo da coisa julgada, que não se estende a quem não haja sido parte no processo (art. 472)³³. Mas, intervindo, procura evitar o precedente desfavorável.

De ressaltar que o mero interesse econômico não justifica a intervenção assistencial, eis que o ordenamento jurídico dispõe de outros meios, mais adequados, para que os interesses econômicos sejam defendidos em juízo.³⁴

Quando o terceiro intervém no processo, independentemente da modalidade de assistência, ele adquire a qualidade de parte, o que significa que ele passa a ter faculdades, ônus, poderes e deveres decorrentes da relação processual. Contudo, ele assume uma qualidade de parte auxiliar, estando submetido à estratégia processual do assistido e não tendo poderes de disposição sobre o objeto da demanda e a relação processual principal. O assistente se adere à pretensão do assistido, ficando a sua atuação limitada a ela. Segundo Dinamarco, o terceiro não formula nova demanda, e o mérito que vai ser julgado, ao final, terá a mesma delimitação que teria caso não houvesse a intervenção do assistente.³⁵

No tocante às modalidades de assistência, a diferença está no maior ou menor grau dos efeitos que o julgamento da demanda principal terá sobre a esfera jurídica do terceiro. Em razão

³²*Ibid.*, p. 387.

³³Trata-se do art. 472 do Código de Processo Civil de 1973, que assim dispunha: “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros. Nas causas relativas ao estado de pessoa, se houverem sido citados no processo, em litisconsórcio necessário, todos os interessados, a sentença produz coisa julgada em relação a terceiros.” BRASIL. *Código de Processo Civil de 1973*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impresao.htm>. Acesso em: 28 out. 2022.

Este dispositivo não encontra paralelo no Código de Processo Civil de 2015, que dispôs sobre o tema de forma diversa, no art. 506: “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros.” BRASIL, *op. cit.*, nota 10.

Nesse sentido, cumpre observar que, atualizando a citação, sob a égide do CPC/2015 o terceiro não estará sempre sem o vínculo da coisa julgada, caso não intervenha no processo em que tinha interesse. Se a decisão lhe for favorável, a coisa julgada vai lhe aproveitar, de forma que se torna desnecessária nova demanda para que ele faça valer o seu direito.

³⁴DINAMARCO, *op. cit.*, p. 388.

³⁵*Ibid.*

disso, revela-se também diferenciada, de forma proporcional, a intensidade das possibilidades e liberdades de intervenção do assistente.³⁶

Tem-se que o assistente simples é aquele que poderá, eventualmente, ser colocado em posição jurídica menos favorável, caso o seu assistido saia vencido da demanda em que é parte. Nesse sentido, ao assistente simples não se estendem imediatamente os efeitos da coisa julgada formada na demanda em que ele interveio.³⁷ O assistente simples possui relação jurídica material com o seu assistido, mas não com a parte contrária; ademais, não é a sua relação jurídica que está sendo discutida no processo e, portanto, os efeitos que poderá sofrer são apenas indiretos, reflexos. Nesse sentido, não se cogita de coisa julgada em face do assistente simples, tendo em vista que o mérito do processo não diz respeito a uma relação jurídica por ele integrada.³⁸

Barbosa Moreira³⁹ exemplifica a assistência simples com o caso do tabelião que tem interesse na improcedência de demanda anulatória de escritura lavrada no cartório de sua responsabilidade, porquanto uma sentença de procedência poderá, eventualmente, ser munição para uma demanda indenizatória em seu desfavor. Curioso notar que, noutro giro, Dinamarco⁴⁰ diverge ao sustentar que seria este um caso de assistência litisconsorcial.

Já o assistente qualificado, conforme denomina Barbosa Moreira, ou litisconsorcial, na denominação da codificação processual civil, é aquele que sofrerá consequências jurídicas diretas do resultado da demanda na qual se intervém, isto é, aquele cuja esfera jurídica pode ser imediatamente atingida pelos efeitos da coisa julgada. O exemplo é o do sublocatário que terá seu direito de sublocar atingido, em caso de decisão que extinga a relação jurídica entre locador e locatário-sublocador, por consequência da regra de direito material que não admite a subsistência da sublocação após extinta a relação jurídica principal.⁴¹

Trata-se, essa segunda modalidade, de instituto muito próximo do litisconsórcio – o que justifica o adjetivo conferido pela legislação. Contudo, não se confundem.

Conforme ressalta Barbosa Moreira⁴², a diferença está no fato de que o assistente, ainda que qualificado, não introduz na demanda tema novo, nem faz pedidos para si. Fosse este o caso, não seria adequada a intervenção pela via assistencial, cabendo a ele somente a intervenção litisconsorcial.

³⁶*Ibid.*, p. 390.

³⁷MOREIRA, *op. cit.*, p. 45.

³⁸THEODORO JUNIOR, *op. cit.*, p. 38-39.

³⁹MOREIRA, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁰DINAMARCO, *op. cit.*, p. 393.

⁴¹MOREIRA, *op. cit.*, p. 45.

⁴²*Ibid.*

Dinamarco afirma que, tanto quanto a assistência simples, a litisconsorcial não insere no processo nova demanda a ser julgada, nem vê formulada em face do assistente qualquer pretensão. Assim, embora ele tenha poderes equiparados ao litisconsorte, ele não é o titular da demanda nem dos bens disputados em juízo e, conseqüentemente, não possui legitimidade para desistir da ação, nem para renunciar o direito material, transacionar ou reconhecer o pedido. Nas palavras do autor: “a procedência da demanda inicial não lhe atribuirá bem algum, nem ele sofrerá uma condenação ou alteração em alguma situação jurídico-substancial. Em suma, prepondera o substantivo *assistência* sobre o adjetivo *litisconsorcial*”.⁴³

Cumpra observar que Humberto Theodoro Júnior⁴⁴ ostenta posição divergente de Moreira e Dinamarco em relação à qualidade da intervenção assistencial e da natureza jurídica do assistente litisconsorcial. Afirma que, na assistência, o terceiro introduz na demanda alheia pretensões próprias, ensejando uma ampliação do objeto da lide. Para esse autor, o assistente deduz em juízo, em verdade, uma nova demanda, distinta da original ajuizada pela ou em face da parte que ele pretenda auxiliar. Além disso, em razão do interesse jurídico qualificado do assistente litisconsorcial, sustenta que a lei lhe atribui papel de litisconsorte da parte principal, na modalidade de litisconsórcio facultativo unitário.

De um modo ou de outro, é certo que a maior intensidade com que a sua esfera jurídica pode ser afetada pelo resultado da demanda principal é o que justifica a conferência, ao assistente litisconsorcial, de maiores poderes e liberdades, tal qual teria um litisconsorte. Por exemplo, enquanto o ato do assistente simples que vá de encontro à vontade manifesta do assistido não terá eficácia, está o assistente litisconsorcial autorizado a afrontá-lo.⁴⁵

Concluídas as considerações necessárias quanto à assistência, passa-se ao *amicus curiae*. Como um instituto que ganhou maior relevância no Direito brasileiro em momento mais recente, o referencial teórico usado para estudá-lo é um autor contemporâneo, Cássio Scarpinella Bueno, que possui grande obra dedicada exclusivamente ao instituto (*Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro*⁴⁶).

Historicamente, atribui-se a sua origem ao direito inglês medieval ou mesmo ao direito romano, ao passo em que teria sido nos Estados Unidos da América o local onde ele se desenvolveu de forma mais ampla, a partir do século XIX.⁴⁷ No Brasil, contudo, a primeira vez

⁴³DINAMARCO, *op. cit.*, p. 391-392.

⁴⁴THEODORO JUNIOR, *op. cit.*, p. 37-40.

⁴⁵DINAMARCO, *op. cit.*, p. 392.

⁴⁶BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro: um terceiro enigmático*. São Paulo: Saraiva, 3. ed., 2012.

⁴⁷*Ibid.*, p. 111-116.

em que houve menção expressa ao *amicus curiae* em um ato normativo foi no ano de 2004, no art. 23, §1º, do Regimento Interno da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (Resolução n. 390, de 17/09/2004, do Conselho da Justiça Federal) – nada obstante, foi expressamente revogado em 2008 pela Res. CJF n. 22.⁴⁸

Além dessa menção expressa, o autor sustenta que seria possível extrair da legislação processual hipóteses de atuação desse terceiro, embora não lhe tenha sido atribuída tal denominação, o que gerava insegurança jurídica sobre o que seria ou não caso de *amicus curiae*.⁴⁹ Foi somente no Código de Processo Civil de 2015 que essa figura ganhou o *status* de uma modalidade típica de intervenção de terceiros no processo, no artigo 138⁵⁰, que assim dispõe:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3º.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do *amicus curiae*.

§ 3º O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Conforme leciona Scarpinella Bueno, a grande qualidade do *amicus curiae*, que o diferencia dos demais terceiros interventores, é, notadamente, a ausência de um interesse jurídico na causa, quando entendido como aquele interesse que deriva de uma relação jurídica base entre o terceiro e alguma ou algumas das partes, em razão da qual a sua própria esfera jurídica poderá ser afetada pela decisão no processo em que se intervém.⁵¹

Diferentemente do assistente, que intervém no processo de forma egoística, para defender um interesse seu, ainda que indireto, o *amicus curiae* tem uma atuação altruísta, porquanto não visa a defender um interesse próprio, mas sim é motivado a intervir no processo por um interesse institucional, o qual não tem necessariamente um destinatário certo e individualizado. Nas palavras do autor: “ele tutela um interesse em si mesmo considerado. O ‘beneficiar’ autor e réu é *consequência* de sua ação; não a *causa*.”⁵²

⁴⁸*Ibid.*, p. 144.

⁴⁹*Ibid.*, p. 144.

⁵⁰BRASIL, *op. cit.*, nota 10.

⁵¹BUENO, *op. cit.*, p. 145.

⁵²*Ibid.*, p. 409-410.

Por tal razão, esse sujeito processual se aproxima muito mais, por exemplo, do Ministério Público quando atua como *custus legis*, ou mesmo de um perito. No primeiro caso, por atuar como um sujeito imparcial, que não adere a nenhuma das posições processuais; e no segundo, por alimentar o processo de informações não jurídicas, necessárias à adequada formação do convencimento do julgador.

O dito interesse institucional não deixa de ser um interesse jurídico, sendo apenas necessário reformular o que tradicionalmente se entende por enquadrado nesse conceito, em razão de não ser um interesse subjetivo, individual, como aquele defendido pelas partes ou pelo assistente. Tampouco deixa de ser um interesse público, embora não possa ser assim considerado em toda a amplitude do termo.

Seria, segundo Bueno⁵³, um interesse jurídico especialmente qualificado, em razão de transcender ao interesse individual das partes, ao mesmo tempo em que continua sendo um interesse previsto pelo sistema jurídico e a ele pertencente, logo merecedor de tutela. E, como transcende interesses individuais, é também um interesse público; o que ainda significa que transcende o interesse eventualmente titularizado pelo próprio *amicus curiae*.

Nada obstante, seria mais precisamente um interesse institucional, porquanto esse interesse jurídico e público é filtrado a partir de determinadas entidades cuja razão de existir é a de proteger tais interesses.

Quanto ao papel do *amicus curiae*, escreve o autor a seguinte reflexão:

Para nos livrarmos das amarras de outrora, o "assistente", o "fiscal da lei", o "perito" (mesmo as "testemunhas"), todos esses sujeitos do processo podem (e devem) abrir espaço para outra figura, outro sujeito, que não usurpa o seu papel, que não pretende colocar-se nos seus lugares, ocupando-os e excluindo seus tradicionais titulares. Sua função é outra, diversa. Mas desempenha função que as complementa, que se faz necessária para que vozes sem boca, ao menos no plano do direito processual, possam ser ouvidas, devidamente representadas, em prol do aprimoramento e aprofundamento da qualidade da cognição jurisdicional. Porque o juiz não é mais só a boca da lei. E sua decisão já não afeta, queira ou não queira, somente aqueles poucos dois que se encontram na sua frente.⁵⁴

A atuação desse terceiro, que pode ser uma entidade pública ou privada, ou mesmo uma pessoa natural, conforme dispõe o artigo 138 do CPC/2015, supracitado, poderá intervir no processo de forma voluntária e espontânea ou provocada; ademais, é possível diferenciar a razão de ser da intervenção em três classificações: vinculadas, procedimentais e livres.

⁵³*Ibid.*, p. 460-461.

⁵⁴*Ibid.*, p. 467.

É vinculada a intervenção prevista em lei, sendo exemplos, para Bueno⁵⁵, aquelas da União Federal (art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 9.469/97), da CVM, do CADE, do INPI e da OAB. A forma de intervenção, bem como o momento em que deve acontecer e a razão disso estão descritos expressamente nas leis de regência dessas entidades, não havendo muito espaço de discricionariedade para o juiz decidir se aceita ou não a intervenção – identificada a hipótese legal, a entidade deverá ser intimada e ouvida no processo.

Denomina o autor⁵⁶ de procedimental a intervenção em que a lei prevê a possibilidade de oitiva do *amicus curiae* em determinado procedimento, mas não especifica exatamente qual entidade deverá ser ouvida, o que deverá ser identificado conforme o objeto do processo. São exemplos o art. 482 do CPC/1973⁵⁷ e o art. 14, §7º, da Lei n. 10.259/2001⁵⁸ (esta, que trata do incidente de uniformização de jurisprudência nos Juizados Especiais).

Por fim, a intervenção será livre quando não houver previsão legislativa sobre quem pode ser o *amicus curiae*, quando ele poderia ser chamado a atuar no processo, ou qualquer indicação procedimental específica para a sua oitiva. Seria uma forma de intervenção atípica, cuja adequação e oportunidade deve ser analisada caso a caso pelo juiz.⁵⁹

1.2 AS CONDIÇÕES DA AÇÃO E A SUA FUNÇÃO

As condições da ação são condições para o regular exercício do direito de ação, de forma que devem estar preenchidas para que seja possível o deslinde do feito até chegar ao objetivo final do processo, que é a emissão de um pronunciamento judicial sobre o mérito.

Este segundo tema se relaciona com o primeiro, especialmente no tocante ao litisconsórcio necessário e à legitimidade de agir. Os autores citados concordam em dizer que, entre os litisconsortes necessários, há uma legitimação necessariamente conjunta⁶⁰, ou que a problemática da necessidade do litisconsórcio se resume numa problemática de legitimidade ativa ou passiva para a causa⁶¹. Isto porque, na ausência de algum legitimado ativo ou passivo, não é dado ao juiz proferir uma sentença de mérito.

⁵⁵*Ibid.*, p. 479-480.

⁵⁶*Ibid.*, p. 480.

⁵⁷BRASIL. *Código de Processo Civil de 1973*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impressao.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

⁵⁸BRASIL. *Lei n. 10.259 de 12 de julho de 2001*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

⁵⁹BUENO, *op. cit.*, p. 481.

⁶⁰THEODORO JUNIOR, *op. cit.*, p. 100.

⁶¹MOREIRA, *op. cit.*, p. 12.

As condições da ação, como se denota da própria denominação, condicionam o direito de ação. É premissa básica, contudo, saber o que é o direito de ação.

Sobre ele, há muitas teorias que foram sendo desenvolvidas ao longo da História. Até o século XIX, prevalecia a visão civilística de que a ação era um simples aspecto do direito material, sendo a ação o próprio direito subjetivo reagindo a uma violação, mediante a formulação de uma pretensão perante os tribunais. Nesta concepção, o autor era o credor, e o devedor era o réu⁶².

Foi no debate entre Windscheid e Muther, em meados do século XIX, que a conceituação começou a evoluir para uma perspectiva que vigora até hoje sobre a autonomia do direito de ação.⁶³

Numa visão concreta da autonomia, a ação seria o direito a uma sentença favorável, de modo que só existiria direito de ação enquanto existisse também o direito material. De outro lado, desenvolveu-se a concepção abstrata, segundo a qual o direito de ação é simplesmente o direito à composição do litígio pelo Estado e, portanto, não depende da existência do direito material deduzido em Juízo. Ou seja, para exercer o direito de ação, obrigando o Estado a prestar uma atividade jurisdicional, basta que a parte invoque um interesse abstratamente protegido pelo sistema jurídico, sendo indiferente se ela tem ou não razão.⁶⁴

É digno de nota o seguinte conceito:

Daí por que, modernamente, prevalece a conceituação da ação como um direito público subjetivo exercitável pela parte para exigir do Estado a obrigação da tutela jurisdicional, pouco importando seja esta de amparo ou desamparo à pretensão de quem o exerce. É por isso, "abstrato". É, ainda, "autônomo", porque pode ser exercitado sem sequer relacionar-se com a existência de um direito subjetivo material, em caso como o da ação declaratória negativa. É, finalmente, "instrumental", porque se refere sempre a decisão à uma pretensão ligada ao direito material (positiva ou negativa).⁶⁵

Esse direito, autônomo, abstrato e instrumental, é de suma importância para o Estado Democrático de Direito, por permitir, em última análise, a manutenção da ordem jurídica, maculando os atos que lhe desafiem. Contudo, como qualquer direito subjetivo, ainda que

⁶²CABRAL, Antônio do Passo. Despolarização do processo e “zonas de interesse”: sobre a migração entre polos da demanda. *Revista da SJRJ*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 19-55, 2009.

⁶³THEODORO JUNIOR, Humberto. Condições da ação. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 259, ano 73, p. 41-44, jul-ago-set. 1977.

⁶⁴*Ibid.*

⁶⁵CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 219.

fundamental, não pode ser exercido de forma ilimitada e devem ser prevenidos os abusos. Para isso existem as condições da ação, comumente justificadas por questões éticas e de economia processual, por inibir a movimentação da máquina judiciária de modo leviano e temerário, molestando também outros indivíduos⁶⁶.

Esse instituto processual foi desenvolvido originalmente pelo Direito italiano, notadamente por Enrico Tullio Liebman, e foi amplamente aceito pela doutrina brasileira.

No seu manual, Liebman⁶⁷ explica que são duas as condições da ação: a legitimidade e o interesse. Segundo o autor, elas revelam os requisitos para a existência da ação e, portanto, somente na sua presença pode o Estado-juiz proferir uma decisão sobre o mérito, acolhendo ou rejeitando as pretensões deduzidas pelas partes. Na ausência de alguma das suas condições, há carência de ação e não será resolvido o mérito.

Humberto Theodoro Junior⁶⁸ esclarece que no Direito Processual Civil brasileiro foi adotada, pelo CPC/1973 e pela doutrina majoritária, a teoria do trinômio, que divide o processo em três categorias autônomas e distintas: os pressupostos processuais, as condições da ação e o mérito da causa. Tanto os pressupostos processuais quanto as condições da ação são categorias a serem verificadas antes de analisar o mérito, visto que, na sua ausência, não será possível compor o conflito. Nada obstante, essas duas categorias não se confundem: processo é o meio pelo qual se realiza a prestação jurisdicional, em resposta à ação; nesse sentido, os pressupostos são questões atinentes à existência e à validade do processo, da relação processual; as condições da ação, por sua vez, dizem respeito ao exercício regular do direito de ação.

Conforme explana esse autor, embora autônoma, abstrata e instrumental, a ação não é genérica. Assim, para merecer a tutela jurisdicional, deve o demandante demonstrar a idoneidade da sua pretensão, mediante o preenchimento de requisitos básicos que a constituem e, sem os quais, ela não existe.

Cumprido observar que parte da doutrina critica a teoria do trinômio, por entender que existem apenas dois tipos de juízos que podem ser feitos pelo magistrado: de admissibilidade e de mérito. Por isso, não haveria lógica em criar uma terceira categoria intermediária, entre os pressupostos processuais e as questões de mérito. Notadamente, Fredie Didier Junior⁶⁹ defende, atualmente, que, a partir da promulgação do CPC/2015, não existiria mais essa categoria das condições da ação no processo civil brasileiro. O conceito teria sido eliminado, enquanto o seu

⁶⁶CABRAL, *op. cit.*

⁶⁷LIEBMAN, *op. cit.*, p. 138.

⁶⁸THEODORO JUNIOR, *op. cit.*

⁶⁹DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. V. 1. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 304-308.

conteúdo seria incorporado dentre os pressupostos processuais e as questões de mérito.

Com efeito, ainda prevalece na doutrina brasileira a visão de que existe um trinômio e que é útil à Teoria Processual Civil o destaque das condições da ação, afinal, como visto, o seu objeto é a ação, que é coisa diversa do processo (objeto dos pressupostos processuais) e do mérito.

Fixada essa premissa, passa-se ao estudo de cada condição da ação.

Sendo o direito de ação autônomo e abstrato em relação ao direito material, segundo Humberto Theodoro Jr.⁷⁰, a determinação do conceito das suas condições deve ser buscada no campo do Direito Processual.

Note-se que, tal qual na teoria de Liebman, desde o CPC/2015, são duas as espécies: interesse e legitimidade (art. 17⁷¹). O que importa em que a possibilidade jurídica do pedido, que no ordenamento jurídico brasileiro integrava o gênero durante a égide do CPC/1973 (art. 267, inciso VI⁷²), já não era para ele condição da ação. Considerando que o CPC/2015 seguiu o mesmo caminho de Liebman, não será abordada a possibilidade jurídica do pedido nesta monografia.

1.2.1 O interesse de agir como necessidade-utilidade-adequação

Liebman⁷³ entende por interesse de agir o elemento material do direito de ação, consistente no interesse de obter a prestação jurisdicional requerida. Trata-se de um interesse processual, diverso do interesse substancial.

De um lado, haveria o interesse primário, material, que se resume no direito que um sujeito afirme possuir. De outro, haveria o interesse processual, cuja existência se dirige à proteção do primeiro, mediante a instauração de um processo, para obtenção de uma prestação jurisdicional. O direito que precisa de tutela jurisdicional é, em síntese, um direito violado, lesado pelo comportamento de outrem, uma parte contrária. Portanto, trata-se, o processual, de um interesse secundário e instrumental: secundário porque pressupõe um interesse material que tenha sido lesado; instrumental porque é um meio de obtenção desse interesse substancial violado. Seu objeto está, destarte, voltado para o provimento jurisdicional que seja capaz de

⁷⁰THEODORO JUNIOR, *op. cit.*, nota 25.

⁷¹BRASIL, *op. cit.*, nota 10. “Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.”

⁷²BRASIL, *op. cit.*, nota 57. “Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: (Redação dada pela Lei nº 11.232, de 2005) VI - quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a possibilidade jurídica, a legitimidade das partes e o interesse processual;”

⁷³LIEBMAN, *op. cit.*, p. 138-140.

conferir a tutela necessária para o interesse primário.

O autor exemplifica com a situação em que determinado sujeito afirme ser o credor de 100. Seu interesse primário, substancial, é o pagamento dessa soma. O interesse de agir surge somente quando, no vencimento, o seu devedor não paga. Assim, o objeto desse interesse secundário e instrumento será a condenação do devedor a pagar 100, com a sucessiva possibilidade de execução forçada do seu patrimônio.

Afirma Liebman⁷⁴ que “o interesse de agir surge da necessidade de obter do processo a proteção do interesse substancial; pressupõe por isso a lesão deste interesse e a idoneidade da decisão pedida para protegê-lo e satisfazê-lo”.

Desse conceito exsurge as três características do interesse de agir: necessidade, utilidade e adequação. Esses três elementos devem ser preenchidos pelo demandante e verificados pelo juiz, sob pena de extinção do processo sem análise do mérito por ausência de interesse e, portanto, carência de ação. Como visto, não se confundem com o mérito, sendo um filtro inicial que permite dizer se a pretensão formulada perante o Estado-juiz merece ser examinada – afinal, a formulação de qualquer tipo de pretensão, ainda que desnecessária, inútil ou inadequada, configuraria abuso do direito de ação, o que não se admite.

Nas palavras do autor italiano:

Seria de fato inútil examinar a demanda para conceder (ou negar) o provimento pedido, caso na situação de fato que vem exposta não seja afirmada uma lesão de direito ou interesse imputada à parte contrária, ou se os efeitos jurídicos que se esperam do provimento tenham sido de qualquer forma já conquistados, ou se o provimento for por si mesmo inadequado ou inidôneo para reparar a lesão, ou enfim se o provimento pedido não pode ser pronunciado, porque não admitido pela lei (por exemplo, a prisão do devedor).⁷⁵

Ele ainda finaliza observando que o interesse não é condição apenas do direito de ação, mas também de todos os direitos processuais, como o direito de contestar, de recorrer de uma sentença desfavorável etc.

Humberto Theodoro Junior⁷⁶, citando Liebman e outros autores como Buzaid e Arruda Alvim, coloca enfoque no aspecto da necessidade do processo. Sustenta que a tutela jurisdicional nunca deve ser prestada se não for necessária, eis que o processo jamais poderia ser usado como simples instrumento de consulta sobre alguma questão jurídica. O Estado-juiz

⁷⁴*Ibid.*, p. 138-140.

⁷⁵*Ibid.*, p. 139.

⁷⁶THEODORO JUNIOR, *op. cit.*

só deve agir, por meio do processo, para tutelar um interesse que tenha sido lesado ou que esteja sendo ameaçado, pois só nessas hipóteses que o provimento jurisdicional seria necessário.

Portanto: “só o dano ou perigo de dano, representado pela lide, é que autoriza o exercício do direito de ação”.⁷⁷

1.2.2 A legitimidade *ad causam*

Legitimidade *ad causam* ou legitimidade de agir, conforme define Liebman⁷⁸, é a titularidade da ação. Trata-se de um problema concernente à individualização da pessoa a quem cabe o interesse de agir, ou seja, a quem cabe o direito de ação. Mas não só: também deve ser verificada a legitimação da pessoa contra quem se formula a ação. Seria a legitimidade um filtro subjetivo para a atuação das partes no processo⁷⁹, seja na qualidade de autor, réu ou interveniente.

Observe-se:

Também para a ação vale o elementar princípio de que só o titular pode exercitá-la validamente, e, tratando-se de um direito que se pode exercer somente em confronto de outra parte, também esta deve ser precisamente a pessoa que, em relação ao provimento demandado, se apresenta como o direto contra-interessado, aquele em cuja esfera jurídica deverá operar o provimento requerido.⁸⁰

Barbosa Moreira⁸¹ denomina como situações legitimantes aquelas que correspondem às posições de autor, réu ou interveniente e se identificam com a própria relação jurídica material deduzida em juízo. A parte será legítima quando houver coincidência entre a sua situação de direito material conforme descrito no processo e a situação legitimante a ela correspondente.

Assim, o interesse de agir existe para um alguém determinado, pois, como regra, não cabe a um estranho exercer regularmente o interesse processual de outrem. Excepcionalmente, pode a lei conferir a estranhos às relações jurídicas a legitimidade de buscar em juízo direito de

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸LIEBMAN, *op cit.*, p. 140.

⁷⁹CABRAL, *op. cit.*

⁸⁰*Ibid.*

⁸¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. *Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara*, ano III, n. 9, set./dez. 1969.

outrem, como um substituto processual. A substituição é diversa da representação, eis que o substituto busca fazer valer o direito alheio por meio de uma ação em nome próprio. A isso se denomina legitimidade extraordinária, contraposta à regra da legitimidade ordinária, que vem sendo explanada neste tópico.

Humberto Theodoro Júnior⁸² destaca que a legitimidade extraordinária é de fato excepcional e que só pode decorrer da lei, visto que, como regra, não é dado a ninguém pleitear em nome próprio direito alheio, questão que está inclusive positivada no ordenamento jurídico.

De outro lado, Liebman⁸³ afirma que o fato de buscar tutelar direito de outrem não significa que o legitimado extraordinário não tenha um interesse legítimo próprio, reconhecido pela lei, o qual lhe permite agir dessa forma ampliada e excepcional.

Por consistir em uma condição da ação, a legitimidade é requisito da regular instauração desse direito, sendo o seu escopo identificar as partes exatas e, por isso, legítimas, que devem figurar na relação processual, de forma que o juiz possa analisar os seus fundamentos de fato e de direito e então decidir a quem assiste razão, ou quem verá satisfeito o interesse substancial.

Nesse sentido, explica Liebman que a legitimidade passiva integra o conceito de legitimidade de agir. Seria uma via de mão dupla, pois ao sujeito ativo, legitimado como tal, só cabe formular uma pretensão em juízo em face de quem seja o sujeito passivamente legitimado para suportar os efeitos da decisão de mérito – o contrainteresado.

Aqueles que figuram no polo ativo ou passivo, conforme a escolha do demandante, não necessariamente são os sujeitos legitimados para exercer regularmente o direito de ação. Consequentemente, a legitimidade passiva não é igual à legitimidade para contestar, que surge simplesmente do fato de ser demandado judicialmente por alguém, ou seja, ainda que o sujeito se entenda como passivamente ilegítimo, estará legitimado para contestar tanto a sua ilegitimidade quanto o mérito.

Humberto Theodoro Júnior⁸⁴, por sua vez, busca afastar a questão da legitimidade de um conteúdo excessivamente material, considerando que a ação é um direito autônomo e abstrato, que, portanto, não depende da existência do direito substancial. Destarte, destaca que se a lide pode ser deduzida em juízo, ainda que o autor não tenha razão, então os elementos da legitimidade devem ser buscados da própria lide, e não do direito debatido. A legitimidade não pode ser nada além da titularidade da ação, o que só pode ser aferido em concreto.

⁸²THEODORO JUNIOR, *op. cit.*

⁸³LIEBMAN, *op. cit.*

⁸⁴THEODORO JUNIOR, *op. cit.*

Nesse sentido, legitimado ativo seria o titular do interesse afirmado na pretensão formulada em juízo, ao passo que o legitimado passivo seria o titular do interesse que oferece resistência à pretensão. São, assim, os sujeitos da lide.

2. A DESPOLARIZAÇÃO DO PROCESSO

No processo civil moderno, consoante sustentado pelo autor Antonio do Passo Cabral⁸⁵, só é cabível uma compreensão dinâmica das relações jurídicas processuais, o que importa em reconhecer o dinamismo das condições da ação: o interesse e a legitimidade. E, para tanto, seria necessário abandonar a ideia de que o processo se desenvolve entre dois polos contrapostos: autor x réu, demandante x demandado, credor x devedor etc., os quais permanecem estáticos do início ao fim do processo, congelados no tempo como em uma fotografia, que, como visto, é a concepção presente na base da Teoria Processual Clássica.

Basicamente, a questão de fundo é se seria possível que os sujeitos processuais atuassem no processo de forma despreendida da posição em que tivessem sido inicialmente posicionados, portanto migrando de uma a outra.⁸⁶

Para Antonio do Passo Cabral, a discussão não é meramente acadêmica, repercutindo em diversas situações práticas:

A aplicabilidade de um tal instituto ao processo civil em geral teria indiscutíveis repercussões práticas, já que algumas faculdades processuais somente são autorizadas àqueles sujeitos que figuram em determinadas posições - como a exceção de incompetência, os embargos de terceiro, a reconvenção, dentre muitos outros. Além disso, a interpretação e aplicação de outros muitos institutos seria diversa se confirmada a hipótese ora estudada: desde a fixação do interesse em recorrer, passando pela alteração da verba de sucumbência, até a incidência ou não da remessa necessária.

O tema é relevante também para a atuação processual do *amicus curiae* e das agências reguladoras, que possuem faculdades imparciais no interesse público da fiscalização e regulação; bem como para a atuação processual de litisconsortes quando, no âmbito daquela pluralidade de sujeitos, haja interesses contrapostos ou divergências estratégicas.⁸⁷

⁸⁵CABRAL, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁶*Ibid.*, p. 20.

⁸⁷*Ibid.*

É certo que a pluralidade de partes se afigura necessária nos processos em que há lide, eis que a ninguém é dado litigar sozinho, seja contra si mesmo ou contra ninguém – trata-se de questão lógica. No entanto, a rigidez bipolar que se estabelece é prescindível ao desenvolvimento do processo e muitas vezes conflituosa com a realidade dos fatos.

Forçoso reconhecer que, eventualmente, os sujeitos ocupantes de um mesmo lado na lide e que, portanto, possuem interesses convergentes, podem ao mesmo tempo apresentar interesses contrapostos. Imagine-se uma demanda em que o autor pretende o desfazimento de uma promessa de compra e venda, em razão da ausência de pagamento, bem como o pagamento da multa prevista em contrato. O alienante ajuíza a demanda em face dos dois promitentes compradores e estes possuem, a princípio, o mesmo interesse de que a demanda seja julgada improcedente; de outro lado, defendem-se atacando um ao outro, de forma a eximir-se da responsabilidade de pagar a multa.

De outro lado, pode ser que as partes, embora litigantes, apresentem pontos de convergência. Por exemplo, numa demanda de exigir contas, em que o autor pretende a condenação do réu em apresentar as contas e, após, em restituir valores que entende terem sido pagos a maior, o réu pode de plano reconhecer a sua obrigação de prestá-las e, em vez de contestar, já apresentar os documentos que entender pertinentes. Nada obstante, pode ele defender que o valor cobrado é o correto, estabelecendo-se o litígio apenas neste tocante.

É preciso ainda admitir que a vida, em todas as suas nuances, impõe-se ao processo e que aquela fotografia original da relação jurídica processual pode se tornar obsoleta com o passar do tempo e o desenrolar dos fatos.

Assim, para abranger todas as possibilidades que se apresentam e conferir-lhes o mais adequado processamento dos seus interesses, seria essencial pensar em um processo no qual não existam “polos”, que são por definição pontos estáticos e opostos, mas sim “posições processuais”, que poderiam ser ocupadas por quaisquer das partes ao longo do feito.

E, diante dessa constatação, torna-se insuficiente a verificação da legitimidade *ad causam* e do interesse de agir necessariamente ligado ao direito material existente no momento da propositura da ação ou mesmo a concepção de um litisconsórcio necessário atrelado à relação material.

2.1 LITISCONSÓRCIO DINÂMICO

Diante das questões supramencionadas, surge na doutrina de autores, como Antônio do Passo Cabral, a proposta de uma nova categoria de litisconsórcio: o litisconsórcio dinâmico.

A essência desse litisconsorte é que a ele se admite a chamada migração “interpolar”, isto é, a possibilidade de atuar em posição processual diversa daquela que tenha sido inicialmente colocada. Isso significa que a parte não seria obrigada a permanecer, durante todo o deslinde do processo, vinculada ao interesse material correspondente à posição processual originalmente ocupada.

Considerando a complexidade do sistema processual, é preciso estabelecer parâmetros para uma atuação despolarizada da parte. Em especial, para que se garanta de forma correta e isonômica o exercício do contraditório por todas as partes, o que é requisito de validade do próprio processo, assim como para que se evite o favorecimento de práticas violadoras da boa-fé e do dever de cooperação.

Por certo que a admissibilidade apenas de uma atuação estática das partes facilita esse controle, notadamente na concessão de vistas a todos e na contagem de prazos, o que previne a emissão de decisões-surpresa, além de garantir que o processo caminhe sempre para frente, observando-se o princípio da sua duração razoável.

A depender do momento da migração, poder-se-ia considerar que estaria afetada também a estabilização da demanda, instituto que tem por finalidade assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa, ao se estabelecer um marco temporal no processo a partir do qual não seria mais possível alterar a composição da ação, isto é, partes, pedido e causa de pedir.

No caso da estabilização subjetiva, que diz respeito às partes, o Código de Processo Civil de 2015 não tratou especificamente do tema, como fazia o Código anterior, em seu art. 264⁸⁸, elegendo a citação. Diante do silêncio legislativo, é possível dizer que não haveria mais esse marco temporal rígido; no entanto, só seria cabível a modificação das partes nos casos previstos expressamente em lei, que são aqueles de sucessão processual (art. 108, CPC/2015⁸⁹).⁹⁰ Nada impede, contudo, que essa estabilidade seja mitigada, para possibilitar a migração interpolar.⁹¹

Noutro giro, é também possível compreender que, num processo despolarizado, a possibilidade de uma parte, que já integra a lide, atuar em diferentes posições processuais ao longo do feito, não atingiria o fenômeno da estabilização, porquanto não se estaria tratando do ingresso de novos sujeitos, mas sim da forma de atuação daqueles que já compõem a demanda.

⁸⁸BRASIL, *op. cit.*, nota 39.

⁸⁹BRASIL, *op. cit.*, nota 10.

⁹⁰CÂMARA, *op. cit.*, p. 317.

⁹¹CABRAL, *op. cit.*, p. 26.

De todo modo, conforme sustenta Antônio do Passo Cabral⁹², a migração de polo pode ser menos deletéria em seus efeitos processuais do que as alterações objetivas da demanda, e para a sua admissão bastariam alguns ajustes conceituais, em especial nos institutos das condições da ação.

É importante que se estabeleça que o magistrado, na qualidade de gestor do processo, deverá analisar a conveniência e oportunidade da atuação despolarizada do litisconsorte, confrontadas com a possibilidade de ensejar prejuízos tanto às partes quanto ao andamento do processo.⁹³

Nesse sentido, as condições da ação merecem destaque como pressupostos para a migração de posição processual, sendo proposta a sua reformulação teórica que melhor se adequaria à dinâmica estabelecida. Passa-se, assim, à sua análise pormenorizada.

2.2 RELEITURA DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO

Conforme sustenta Antonio do Passo Cabral⁹⁴, há ainda razões éticas e de economia processual para que se continue a reconhecer a existência de condições da ação, quais sejam: evitar que sejam levados ao Poder Judiciário processos sem qualquer probabilidade de êxito, que não se prestariam a outra coisa senão abarrotar os juízos; e inibir ações temerárias que apenas serviriam para molestar outros indivíduos, sem qualquer limite.

No entanto, o Direito moderno apresentaria situações que não se enquadram no modelo tradicional desses institutos, razão pela qual se faz necessária a proposição de uma releitura. Neste trabalho, toma-se por marco teórico as reflexões de Antônio do Passo Cabral.

Nas palavras do autor:

Enfrentaremos a questão buscando salientar alguns pontos principais, especialmente no que tange: a) ao dinamismo da relação processual, que nos permite tratar a legitimidade e o interesse em aspectos cambiáveis no tempo e sem uma rigidez absoluta; b) reconhecer que esse dinamismo nos faz identificar situações processuais em que determinados sujeitos, p. ex., tenham, simultaneamente, interesses comuns e contrapostos, ainda que figurem no mesmo polo da demanda, - somente cabe, no processo moderno, uma compreensão dinâmica do interesse e da legitimidade. Para tanto, trabalharemos o tema da *legitimidade ad actum* e o conceito, que ora propomos, de “zonas de interesse”.⁹⁵

⁹²*Ibid.*, p. 41.

⁹³*Ibid.*, p. 26.

⁹⁴*Ibid.*, p. 22-23.

⁹⁵*Ibid.*, p. 21.

Nesse sentido, seriam as zonas de interesse e a legitimidade *ad actum* que, lado a lado, permitiriam a migração interpolar.⁹⁶

2.2.1 Legitimidade *ad actum*

O filtro subjetivo representado pelo conceito clássico de legitimidade, segundo Antônio do Passo Cabral, é ainda relevante, de maneira que não seria adequado o seu completo abandono.⁹⁷ Isso porque o processo não é um fim em si mesmo. Ele está a serviço do direito material, das relações substantivas que são deduzidas perante o Estado-juiz, e, por isso, deve ser estabelecida uma relação funcional entre as normas processuais e materiais.

A legitimidade é um dos recursos sobre os quais essa funcionalidade pode ser concretizada, mantendo-se assim relevante. Porém, para que ela se compatibilize com o processo despolarizado, há de se reduzir o seu espectro de análise: em vez de observar a relação jurídica material como um todo e verificar se as partes são legítimas para serem partes de determinada demanda, seria verificada a legitimidade para a prática de cada ato processual, isoladamente. Desta forma, migrar-se-ia de uma legitimidade *ad causam* para uma legitimidade *ad actum*.

Assim explica Antônio do Passo Cabral:

Em razão do dinamismo da relação processual, 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.⁹⁸

Para compreender a operacionalidade desse sistema, é preciso primeiro visitar o conceito de situações legitimantes.

Partindo da premissa da abstrativização do direito de ação, a cada tipo de processo é atribuído pelo ordenamento jurídico um modelo subjetivo abstrato, o qual deve ser observado para a correta garantia do contraditório. Esse modelo é formado pelas chamadas situações legitimantes, as quais correspondem às partes (autor e réu) e aos intervenientes.⁹⁹

⁹⁶*Ibid.*, p. 44.

⁹⁷*Ibid.*, p. 24.

⁹⁸*Ibid.*

⁹⁹BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Apontamentos para um estudo sistemático da legitimação extraordinária. *Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara*, ano III, n. 9, p. 41-42, set./dez. 1969; FAZZALARI, Elio. La dottrina processualistica italiana: dall'azione al 'processo' (1864-1994). *Rivista di Diritto*

Conforme leciona Fredie Didier Jr.¹⁰⁰, a situação legitimante é uma situação jurídica regulada pela lei, sendo um dos aspectos da legitimidade, estabelecendo a pertinência subjetiva da demanda. Importa em dizer que, para ser admissível o exercício do direito de ação, é necessário que os sujeitos ocupem determinada situação jurídica que lhes permita conduzir o processo sobre a relação de direito material apresentada ao Estado-juiz. É legítima a parte que se encontre na posição processual correspondente à situação legitimadora. Por exemplo, se o sujeito pretende cobrar uma dívida, ele deve se colocar na posição de vantagem como titular do direito de crédito (credor).

Diferentemente de um modelo privatista, em que só haveria legitimidade se fosse de fato o autor o credor e o réu o devedor, no modelo abstrato, adotado no Direito brasileiro, busca-se apenas uma correspondência. Nesse sentido, as situações legitimantes são identificadas, no geral, com a própria relação jurídica material deduzida em Juízo, estabelecendo-se uma ponte entre a relação processual e a material. E a legitimidade, como regra (porquanto aqui se fala da chamada legitimidade ordinária), é aferida mediante a comparação entre a situação de fato descrita por cada sujeito do processo e a situação legitimante a ele correspondente.¹⁰¹

No caso da legitimidade *ad actum*, com a redução do espectro analítico, a ideia seria reconhecer que o ordenamento jurídico estabelece modelos subjetivos abstratos para o exercício de cada poder jurídico e, se a relação jurídica processual pode ser dinâmica, então a situação de fato que corresponde à situação legitimante pode mudar ao longo do feito. Seria assim insuficiente a análise da pertinência subjetiva para a demanda como um todo, devendo ser verificada a correspondência entre a situação de fato e a situação legitimante em cada ato do processo – isto é, apenas naqueles em que isso se faça necessário, afinal não são todos os atos que têm como pressuposto a situação substancial.¹⁰²

Se um único sujeito pode assumir mais de uma posição processual, então a análise da legitimidade não pode se restringir à demanda, mas deve se dar ao longo de todo o processo.¹⁰³

Nas palavras de Antônio do Passo Cabral:

Como pertine ao exercício de um poder jurídico, o ordenamento remete a legitimidade à específica situação concreta onde tal poder será exercido. Se a legitimidade é um

Processuale, n. 4, p. 299, 1994; MONACIANI, Luigi. *Azione e legittimazione*. Milano: Giuffrè, 1951, p. 310; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. V. II. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 23, *apud ibid.*, p. 22.

¹⁰⁰DIDER, *op. cit.*, p. 343-344.

¹⁰¹CABRAL, *op. cit.*, p. 22.

¹⁰²*Ibid.*, p. 24.

¹⁰³DIDER, *op. cit.*, p. 368-369.

atributo transitivo, verificado em relação a um 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 legitimatio ad causam*), mas referente ao ato processual específico (*a legitimatio ad actum*).¹⁰⁴

Desta forma, estabelecer-se-ia uma maior precisão do instituto da legitimidade, permitindo que ela melhor atendesse à sua finalidade de ser um limite subjetivo ao exercício das funções processuais, afinal, numa relação processual dinâmica, são cambiantes as situações legitimantes ao longo do processo.¹⁰⁵

2.2.2 Zonas de interesse

No tocante ao interesse processual, Antônio do Passo Cabral critica a formulação clássica de que os seus componentes seriam a necessidade, a utilidade e a adequação.

O interesse-necessidade seria problemático, a uma, por retratar uma visão civilista, ultrapassada, do direito de ação como uma reação à violação do direito material. Trata-se de conceito voltado apenas para o processo de conhecimento e, especialmente, para as pretensões condenatórias, não sendo capaz de explicar outras situações processuais, como a ação declaratória, as demandas cautelares ou o processo de execução. A duas, porque se prende ao conceito de lide, que não é elemento essencial à jurisdição, afinal, se é possível verificar processos em que as partes deduzam interesses comuns, se existem sujeitos imparciais como as agências reguladoras e o *amicus curiae*, entre outras questões, então a existência de conflito de interesses entre as partes não pode ser requisito para que haja interesse em agir.¹⁰⁶

Por sua vez, o interesse-adequação parece estar na contramão do princípio da instrumentalidade das formas. Não se mostra razoável a compreensão de que o sujeito que elege equivocadamente uma via processual, ainda que mais custosa, não tenha interesse na obtenção da prestação jurisdicional. Fomenta-se, ainda, a formação de uma jurisprudência defensiva, que sob o pretexto da ausência de interesse, não admite o processamento de demandas quando, na visão do tribunal, tenha sido escolhido o procedimento de forma errônea.¹⁰⁷

Por fim, o interesse-utilidade não parece ter uma conceituação suficientemente precisa que possa diferenciá-lo, sem confusão, do conceito de interesse-necessidade. Ademais, a

¹⁰⁴CABRAL, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁵*Ibid.*

¹⁰⁶*Ibid.*, p. 37-38.

¹⁰⁷*Ibid.*, p. 38.

aferição do que é útil ou inútil não pode ser realizada de forma estanque, tendo como parâmetro a demanda como um todo e tal qual tenha sido deduzida no momento da sua propositura. Trata-se de um dado que deve ser desenvolvido no curso do processo, sob o crivo do contraditório, porquanto a relação jurídica material que existia na realidade pré-processual pode ter sido completamente alterada no momento da análise do interesse.¹⁰⁸

Ainda, Passo Cabral¹⁰⁹ aponta que a teoria sobre o interesse de agir é inadequada no que tange à intervenção de terceiros, reduzindo o interesse desses sujeitos a um prejuízo que a demanda possa trazer às suas próprias relações materiais. Assim, sustenta ser necessário que se busque um abrandamento do conceito, para que a intervenção de terceiros seja um instituto mais abrangente.

Por tudo isso, assim afirma o autor:

Devemos ampliar a compreensão do interesse processual, conciliando-a com a abordagem proposta da *legitimatío ad actum*, autorizando uma apreensão dos filtros das condições da ação a partir de visão mais dinâmica da relação processual e voltada para cada um dos atos processuais.

Por isso, não podemos concordar com a ideia de que o interesse processual é “único e imutável”, somente podendo assumir um formato no curso do processo. Em nosso entender, o interesse processual reflete a utilidade cambiante da tutela jurisdicional na via dos litigantes, uma realidade constantemente sujeita a alterações às quais o processo deve estar apto a responder, facultando a atuação que o litigante repute como a mais adequada para a satisfação de suas situações de vantagem.¹¹⁰

O raciocínio a ser exercitado para aferição do interesse processual deve ser ainda utilitário, orientado pelo resultado que se busca realizar com o ato. Nada obstante, deve ser abandonada a visão privatista da utilidade, ligada ao direito subjetivo, bem como aquela que enxerga a utilidade como determinada pelo Estado. Sob a ótica do litigante, deve ser observado se o ato processual praticado ou que se pretende praticar é, atual e concretamente, útil à obtenção do resultado que ele próprio entende favorável às suas situações jurídicas, sejam elas substanciais ou processuais.¹¹¹

Alargando o filtro do interesse processual, tanto para a atuação das partes quanto para a de terceiros, e reconhecendo que para cada ato ou posição processual há uma zona de interesse que admite a sua realização ou ocupação, de forma dinâmica, seria possível abarcar mais hipóteses, inclusive aquela da atuação despolarizada.¹¹²

¹⁰⁸*Ibid.*, p. 39.

¹⁰⁹*Ibid.*, p. 39-40.

¹¹⁰*Ibid.*, p. 40-41.

¹¹¹*Ibid.*, p. 41.

¹¹²*Ibid.*

Antônio do Passo Cabral¹¹³ observa que a jurisprudência dos Estados Unidos da América possui precedentes que analisam a presença do requisito de *standing to sue*, o qual corresponderia ao interesse no ordenamento brasileiro, em diversos aspectos da mesma demanda. Para eles, seria possível, por exemplo, que houvesse interesse de uma parte em contestar apenas de alguns aspectos de um ato administrativo, mas não de outros.

Ainda, as doutrinas italiana e alemã¹¹⁴ defendem um interesse processual desvinculado da lide, da lesão ao direito subjetivo e da polarização da demanda especialmente no tocante à tutela declaratória, a qual ganharia, desta forma, maior relevância e autonomia no sistema processual, deixando de ser apenas uma tutela suplente à condenatória.

As zonas de interesse, portanto, devem ser verificadas para cada ato processual, bem como para a vontade manifestada pela parte de migrar entre posições processuais. E a sua análise deve ser norteadada pela atual e concreta utilidade do provimento judicial, não se admitindo um interesse abstrato em solucionar questões hipotéticas. Abandona-se, contudo, nesta condição da ação, a necessidade de se buscar uma relação com o direito material.

Neste tocante, sustenta Passo Cabral¹¹⁵ que o conceito das zonas de interesse pode servir especialmente para a compreensão do interesse dos sujeitos imparciais que atuam nas ações populares, de improbidade e quaisquer outras em que a atuação processual seja desvinculada de um interesse substancial próprio da parte.

2.3 FORMAS DE ATUAÇÃO DO LITISCONSORTE DINÂMICO

Antônio do Passo Cabral¹¹⁶ identifica três formas pelas quais pode ocorrer uma alteração da posição processual pela parte, são elas: migração sucessiva, migração pendular e atuação despolarizada.

A migração sucessiva ocorreria no caso de o sujeito processual se convencer do acerto dos argumentos de outro sujeito e assim decidir atuar conjuntamente com ele. É o caso dos sujeitos desinteressados, que não integram o processo para defender interesses próprios – como o *amicus curiae* e os entes públicos. Em razão da sua condição e em prol da melhor defesa do interesse público em juízo, seria admitido que esses sujeitos não ficassem presos a uma só posição processual, podendo migrar mais de uma vez, de forma sucessiva e em qualquer

¹¹³*Ibid.*, p. 41-42.

¹¹⁴Antônio do Passo Cabral cita autores como Wolfgang Lüke, da Alemanha, e Elena Merlin e Marino Marinelli, da Itália. *Ibid.*, p. 42.

¹¹⁵*Ibid.*, p. 44.

¹¹⁶*Ibid.*, p. 44-46.

sentido.

No caso da migração pendular, identificar-se-ia uma alteração subjetiva momentânea, apenas para a prática de determinados atos processuais. Seria o caso de os sujeitos do processo concordarem em apresentar soluções cooperativas para a condução do processo, seja em negócios jurídicos processuais, seja em requerimentos conjuntos. Após a prática do ato conjunto, os sujeitos retornariam às suas posições iniciais, contrapostas conforme o formato tradicional do processo.

Por fim, quando fosse o caso de fracionamento do mérito, haveria uma atuação despolarizada, porquanto desvinculada de qualquer referência ao litígio estabelecido na relação jurídica de direito material. Reconhece-se, nesta forma de atuação, que as partes podem ter interesse e legitimidade para impugnar alguns elementos da relação jurídica processual, mas não outros.

Como já mencionado, em que pese se defenda o reconhecimento da sua admissibilidade, todas essas formas de migração entre posições processuais devem ser autorizadas pelo magistrado. Afinal, diante de situações processuais específicas, pode ser que a mudança se afigure prejudicial ao bom e adequado desenvolvimento do processo.

Primeiramente, deve ter a parte requerente legitimidade e interesse para o ato específico, mas a esses pressupostos principais somam-se ainda outros.

Conforme explica Antônio do Passo Cabral¹¹⁷, não se deve admitir que a migração prejudique direitos de terceiros ou viole a legítima expectativa das demais partes quanto à coerência dos comportamentos processuais. Em resumo, a boa-fé é um dever de todas as partes, e a possibilidade de migração entre as posições ativa e passiva não pode ser uma via para mascarar comportamentos com ela conflitantes.

Outrossim, é preciso respeitar o sistema de preclusões temporais, lógicas e consumativas, que visam a assegurar a segurança jurídica. Nesta esteira, também ganha relevância a análise quanto à compatibilidade das condutas a serem tomadas pelo sujeito migrante em relação ao seu prévio comportamento e, em não sendo, se haveria possibilidade de revogação de atos processuais anteriores.

Os princípios fundamentais do processo devem ser, por óbvio, sempre observados e garantidos, notadamente o contraditório e a ampla defesa. Ainda, é preciso atentar para a duração razoável do processo, pelo que se impõe um juízo de eficiência da migração, para evitar que em razão dela o processo tenha de retomar etapas já ultrapassadas.

¹¹⁷*Ibid.*, p. 45-46.

2.4 A LEI DE AÇÃO POPULAR, A ANTIGA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O MICROSSISTEMA DO DIREITO COLETIVO

O processo despolarizado, que se estabelece sobre as premissas expostas nos tópicos anteriores, ganha maior relevância atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, nas demandas coletivas. Isto porque, como já mencionado, a possibilidade da migração interpolar está expressamente prevista na Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) e, por esta razão, o tema chega aos tribunais.

Cumprido observar que a Lei de Ação Popular tem por escopo regular essa demanda de rito especial que visa a combater atos lesivos praticados contra o patrimônio público, sendo importante mecanismo de controle popular dos atos administrativos, porquanto se confere a qualquer cidadão a legitimidade para levar ao Poder Judiciário a pretensão anulatória de tais atos.

O seu art. 1º assim dispõe:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.¹¹⁸

Em seu art. 6º, trata a lei dos sujeitos passivos e dos assistentes que atuarão, obrigatória ou facultativamente, nas ações populares. Constata-se da leitura do *caput* e dos §§1º e 2º que as pessoas jurídicas retro assalhadas serão sempre chamadas ao processo de forma obrigatória, devendo ser a demanda proposta contra elas, na qualidade de réis, afinal, o ato administrativo impugnado é de sua responsabilidade.

Contudo, na qualidade de pessoa jurídica integrante da administração pública ou que para a sua atuação receba valores provenientes do erário, e que deve, portanto, salvaguardar o interesse público em Juízo, a lei atribui a opção de não contestar o pedido, deixando de assumir postura típica de réu e, então, aliar-se ao autor, posicionando-se ao seu lado na demanda, caso seja identificado que o sucesso da pretensão autoral é o que melhor atende ao interesse da

¹¹⁸BRASIL, *op. cit.*, nota 12.

sociedade (art. 6º, §3º).

Confira-se, por oportuno, a redação do aludido dispositivo:

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

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

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

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

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

Havia uma remissão ao §3º desse dispositivo no art. 17, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992¹¹⁹). No entanto, ele foi revogado pela Lei nº 14.230/2021¹²⁰. Assim dispunha a redação revogada: “§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996)”.

Basicamente, o objetivo era conferir às pessoas jurídicas interessadas na ação de improbidade administrativa (quem sejam, em síntese, as integrantes da administração pública direta ou indireta e as pessoas jurídicas de direito privado que recebam verbas públicas¹²¹),

¹¹⁹BRASIL. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹²⁰BRASIL. *Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹²¹Artigo 1º, §§ 5º, 6º e 7º, da Lei 8.429/1992. BRASIL, *op. cit.*, nota 119. *In verbis*:

“§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”

“§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”

“§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja

quando não fossem autoras, a mesma flexibilidade de atuação que, na ação popular, possuem as pessoas jurídicas cujo ato foi objeto de impugnação.

É digno de nota que, a princípio, a revogação parece ter sido em razão de o legislador ter atribuído exclusivamente ao Ministério Público a legitimidade para propor as ações de improbidade, reservando à pessoa jurídica interessada a possibilidade de intervir no processo, sem que fosse explicitada, inclusive, a qualidade dessa intervenção ¹²².

Nada obstante, no julgamento das Ações Indiretas de Inconstitucionalidade nº 7042 e 7043¹²³, o Supremo Tribunal Federal decidiu pelo restabelecimento da legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas.

Outros diplomas legislativos tratam da intervenção específica de determinadas pessoas jurídicas de direito público. É o caso do art. 5º da Lei n. 9.469/1997¹²⁴, que estabelece a possibilidade de a União intervir em causas nas quais forem autores ou réus as suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Tem-se, ainda, o art. 31 da Lei n. 6.385/1976¹²⁵, quanto à intervenção da Comissão de Valores Imobiliários (CVM); artigos 57, 118 e 175 da Lei n. 9.279/1996¹²⁶, sobre o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI); art. 89 da Lei n. 8.884/1994¹²⁷ e art. 118 da Lei n. 12.529/2011¹²⁸, referente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); e o art. 49 da Lei n. 8.906/1994¹²⁹, quanto à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Todos esses dispositivos determinam hipóteses de intervenção processual obrigatória das instituições mencionadas.

concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”

¹²²“§ 14. Sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)”. BRASIL, *op. cit.*, nota 120.

¹²³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.042 - Processo n. 0066053-39.2021.1.00.0000*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.043 - Processo n. 0066059-46.2021.1.00.0000*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 17 fev. 2023.

¹²⁴BRASIL. *Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19469.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

¹²⁵BRASIL. *Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16385.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

¹²⁶BRASIL. *Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

¹²⁷BRASIL. *Lei n. 8.884, de 11 de julho de 1994*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18884.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

¹²⁸BRASIL. *Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12529.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

¹²⁹BRASIL. *Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

Feitas estas considerações, do panorama legal delineado exsurge o questionamento sobre se a migração entre posições processuais só seria admitida na ação popular ou se seria possível, no ordenamento jurídico brasileiro, em quaisquer demandas, em especial em outras demandas coletivas.

Destaque-se que a retirada dessa menção da Lei de Improbidade Administrativa poderia ensejar o entendimento de que só seria admissível a migração com previsão legal. Nesse sentido, seria este um mecanismo exclusivo da ação popular, e o movimento revogatório representaria a vontade legislativa de excluir essa possibilidade da ação de improbidade administrativa.

Nada obstante, conforme sustentado por Rodrigo Mazzei¹³⁰ e outros doutrinadores, o Direito Processual Coletivo, que, diferentemente do individual, não possui codificação, afigura-se como um microssistema, formado pelas leis esparsas que regulam cada um dos procedimentos especiais que lhe compõem.

Em sua origem, o Direito Privado e o Direito Processual Civil são ramos voltados para o indivíduo e os seus interesses individuais. A evolução da sociedade, com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social e a configuração do que se convencionou chamar de sociedade de massa, ensejou à ciência jurídica a necessidade de propor soluções mais adequadas para a tutela de interesses coletivos.¹³¹

Um importante movimento nesse sentido foi aquele capitaneado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, denominado de Ondas Renovatórias de Acesso à Justiça, que surgiu do Projeto de Florença de Acesso à Justiça iniciado na década de 1970. No livro publicado em 1988 com os resultados e as conclusões da pesquisa, os autores pontuaram as três ondas de acesso à Justiça, em que a primeira diz respeito à garantia de assistência judiciária aos pobres, a segunda, à melhor proteção dos direitos metaindividuais, e a terceira, ao fomento de meios adequados de resolução de conflitos.¹³² Em 2019, Bryant Garth deu início a um novo projeto de pesquisa global, indicando mais quatro ondas renovatórias de acesso à justiça para o século XXI.¹³³

Foi sendo percebido, portanto, que o ordenamento jurídico não estava dando conta da realidade social que se apresentava. Assim explica Rodrigo Mazzei:

¹³⁰MAZZEI, Rodrigo. A ação popular e o microssistema da tutela coletiva. *Revista Forense*, ano 103, v. 394, p. 264-280, nov./dez. 2007.

¹³¹*Ibid.*, p. 264.

¹³²CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

¹³³GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. *Acesso à Justiça - Uma Nova Pesquisa Global*. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br>. Acesso em: 25 mar. 2023.

A verificação de que havia uma classe de direitos tidos como coletivos acabou demonstrando que aquela tutela individual desenhada pelo legislador não seria apta para atender aos anseios do *direito de massa*. Foi necessário não só rearticular conceitos e posturas pretéritas, mas também criar novas soluções e vias alternativas, ainda que abrindo mão de dogmas.

Em outro plano, no campo do direito *material*, a aferição de direitos afetos à sociedade abre espectro diferenciado ao caráter individual das normas de índole privada, com a criação de restrições ao exercício de determinadas faculdades, em hipóteses com potencialidade de gerar prejuízo social, ou seja, atestando que as relações entre os particulares poderiam ter efeitos fora do seu tradicional âmbito intersubjetivo. Assim, paulatinamente, passaram a ocorrer intervenções cada vez maiores nas relações privadas, antes marcadas pelo individualismo e liberalismo, bastando para tal constatação aferir o regramento da liberdade de contratar (praticamente sem restrição) e da propriedade (com perfil qual-absoluto).

Não suficiente, é importante notar que tal situação acabou demonstrando que os códigos *oitocentistas* (que tinham a intenção de regular – com *completude* – o direito privado) se revelaram como falhos, sem superfície apta para regular as relações jurídicas materiais que passaram a se apresentar, pois houve o surgimento de questões vinculadas não apenas à relação solitária (preocupação mor das codificações), nascendo, em cascata, questões ligadas ao *direito de grupos e classes*. Essa situação (não cogitada pelo pretérito legislador codificador) fez com que fossem editadas leis especiais para as novas questões emergentes, cujo escopo era atender a reclames muito além da tutela individualista das codificações, pois, repita-se, seu impulsionamento está atrelado a um novo tipo de regulação, qual seja: os estatutos de grupos.¹³⁴

É nesse surgimento de leis especiais, editadas isoladamente e sem uma sistematização, que se insere a concepção do microssistema coletivo, a qual consiste na regulação descodificada de relações jurídicas que, de tão específicas e submetidas a princípios próprios, não são adequadamente reguladas pelas normas gerais, encontradas nos grandes códigos que caracterizam a tradição jurídica da *Civil Law*.¹³⁵

É possível e, inclusive, mais comum, que o microssistema seja formado por uma lei especial, à qual aplicam-se subsidiariamente as normas gerais – como é o caso da Lei de Locações. O microssistema da tutela coletiva possui ainda a característica peculiar de ser formado por várias extravagantes, que estabelecem entre si amplo diálogo, reduzindo o âmbito de incidência das normas gerais.¹³⁶

Assim, no âmbito processual, considerando que o Código de Processo Civil possui caráter individualista e que as ações atinentes à tutela coletiva estão reguladas no ordenamento jurídico pátrio, com suas regras e princípios próprios, em leis esparsas, é inegável que há um microssistema coletivo. E é de se ressaltar que, desde a promulgação da Constituição de 1988, a matéria ganhou relevância constitucional, porquanto a Lei Maior se preocupou expressamente

¹³⁴MAZZEI, *op. cit.*, p. 265-266.

¹³⁵*Ibid.*, p. 266-267.

¹³⁶*Ibid.*, p. 270-271.

com a tutela coletiva, que seria a “via jurídica adequada para resolver (e evitar) os conflitos inerentes à sociedade de massa”.¹³⁷

A Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor, em seus artigos 21¹³⁸ e 90¹³⁹, respectivamente, estabelecem de forma expressa a dinâmica que é preconizada pelo microsistema da tutela coletiva. No entanto, outras leis também o compõem, criando-se um intercâmbio de suas regras naquilo que tiver utilidade e pertinência.¹⁴⁰ Nessa esteira, o próprio Superior Tribunal de Justiça reconhece a existência do microsistema de tutela dos interesses transindividuais, formado pelas legislações retromencionadas, mas também pelas leis de improbidade administrativa, da ação popular, do mandado de segurança coletivo e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Confirma-se, a título de exemplo, trecho da ementa do julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.733.540/DF, da Primeira Turma do Tribunal Superior:

[...]

5. O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que as disposições do Código de Processo Civil aplicam-se de forma subsidiária às normas insertas nos diplomas que compõem o microsistema de tutela dos interesses ou direitos coletivos (composto pela Lei da Ação Popular, Lei da Ação Civil Pública, Lei de Improbidade Administrativa, Mandado de Segurança Coletivo, Código de Defesa do Consumidor e Estatuto da Criança e do Adolescente) e, em algumas situações, tem feito prevalecer a norma especial em detrimento da geral (REsp 1452660/ES, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2017, DJe 27/04/2018).

6. A norma específica inserida no microsistema de tutela coletiva, prevendo a impugnação de decisões interlocutórias mediante agravo de instrumento (art. 19 da Lei n. 4.717/65), não é afastada pelo rol taxativo do art. 1.015 do CPC/2015, notadamente porque o inciso XIII daquele preceito contempla o cabimento daquele recurso em "outros casos expressamente referidos em lei."¹⁴¹

Mazzei¹⁴² vai além e sustenta que a aplicabilidade do Código de Processo Civil aos

¹³⁷*Ibid.*, p. 268-269.

¹³⁸“Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990)” BRASIL. *Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1985*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

¹³⁹“Art. 90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.” BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm#art117. Acesso em: 25 mar. 2023.

¹⁴⁰MAZZEI, *op. cit.*, p. 269-270.

¹⁴¹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no REsp n. 1.733.540/DF*. Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 25/11/2019, DJe de 4/12/2019. Brasília. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27AIRESP%27.clas.+e+@num=%271733540%27\)+ou+\(%27AgInt%20no%20REsp%27+adj+%271733540%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AIRESP%27.clas.+e+@num=%271733540%27)+ou+(%27AgInt%20no%20REsp%27+adj+%271733540%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 26 mar. 2023.

¹⁴²MAZZEI, *op. cit.*, p. 271.

procedimentos de tutela coletiva não é imediatamente subsidiária, mas apenas residual, naquilo em que houver omissão específica da lei pertinente a determinada ação, que não possa ser suprida pela aplicação de norma que componha o microsistema. Nesse sentido, antes de verificar a solução conferida pela codificação geral, deve-se buscar, no conjunto de normas processuais do microsistema, se há alguma disposição que possa suprir a lacuna legislativa. E isso se dá em razão da diferença principiológica entre o processo civil individual e o coletivo, que está na base da própria ideia da existência de um microsistema da tutela coletiva.

Nesse contexto, a Lei de Ação Popular se afigura como fonte normativa de todo o microsistema em comento, da mesma maneira que todas as leis que o integram. Os seus dispositivos podem, portanto, ser aproveitados em todas as demandas que tutelam direitos transindividuais, naquilo em que for útil e adequado.

Em especial, as normas extraídas do art. 6º da Lei da Ação Popular, no que concerne à formação do litisconsórcio passivo, devem ser aplicadas a todo o microsistema da tutela coletiva, porquanto não se encontra paralelo dessa regulação em nenhum outro diploma legal. Note-se que o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública, que representam espécie de normas gerais do microsistema, não se ocupam da matéria. Nada obstante, havendo a disposição da lei de ação popular, não haveria lógica em buscar soluções referentes ao litisconsórcio passivo previstas no Código de Processo Civil para as demais ações de tutela coletiva.

Segundo Mazzei¹⁴³, negar aplicação da Lei da Ação Popular de forma subsidiária a outro diploma que regula a tutela coletiva seria negar a própria existência do microsistema.

Noutro giro, deve ser considerada ainda outra questão: continua sendo a ação de improbidade administrativa uma ação de natureza coletiva? Isto porque, não sendo uma ação coletiva, não estaria inserida no aludido microsistema, de forma que não estaria, por tal fundamento, justificada a aplicação de dispositivo da Lei da Ação Popular no bojo do procedimento da ação de improbidade administrativa.

Diante da dupla finalidade dessa demanda, quais sejam, repressiva e reparatória, bem como em razão das mudanças legislativas trazidas pela Lei 14.230/2021, que reforçaram o caráter punitivo, surgiu na doutrina uma controvérsia em relação à manutenção da natureza cível da ação de improbidade administrativa e, assim, à permanência da sua inserção no sistema do processo coletivo.

¹⁴³*Ibid.*, p. 275.

Hermes Zanetti e Fredie Didier Jr. bem sintetizam essa questão em nota dos autores, que inaugura a 18ª edição do volume 4 do seu *Curso de Direito Processual Civil*, sobre o impacto da nova lei e a relação com o processo coletivo¹⁴⁴.

O primeiro¹⁴⁵ defende que a demanda de improbidade administrativa sempre se aproximou do chamado Direito Administrativo Sancionador, o que não é novidade trazida pelas alterações legais, tampouco significa que não tenha natureza cível, eis que no Brasil não há separação da jurisdição administrativa e tal demanda é julgada por um juízo cível. Sustenta, ainda, que o processo coletivo sempre foi acostumado a tratar de questões relativas ao Direito Administrativo, que é por essência o objeto da ação popular, do mandado de segurança coletivo e da lei anticorrupção, como também pode ser de ações civis públicas, sendo certo que o combate à corrupção e a tutela da moralidade e da probidade administrativas são bens jurídicos difusos, de direito público coletivo, extraídos do art. 37, caput, e §4º da CRFB/88.

O segundo¹⁴⁶, por sua vez, considera que existam razões dogmáticas e epistemológicas para que não mais se considere a ação de improbidade administrativa uma ação de natureza coletiva. Do ponto de vista dogmático, sustenta que, de uma forma geral, regras distintivas do processo coletivo brasileiro não se aplicam à ação de improbidade, a qual se estrutura de forma a proteger o réu, face à pretensão punitiva do Estado, e não para proteger uma coletividade. Ademais, segundo Didier, a inclusão do art. 17-D pela lei de 2021 dispõe de forma expressa que a demanda não pode ter por objeto nenhuma das situações jurídicas coletivas que são tuteladas pela Lei da Ação Civil Pública, com exceção da pretensão de ressarcimento de danos ao erário, que poderá ser efeito anexo à condenação pelo ato de improbidade (art. 18)¹⁴⁷. Já de

¹⁴⁴DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETTI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. V. 4. 18. ed. Salvador: Jus Podivm, 2024. p. 23-34.

¹⁴⁵*Ibid.*, p. 26-31.

¹⁴⁶*Ibid.*, p. 31-34.

¹⁴⁷Para análise, transcrevem-se os artigos 17-D e 18, *caput*, da Lei 8.429/1992. BRASIL, *op. cit.*, nota 119. *In verbis*:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos 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 econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

um ponto de vista epistemológico, considera o autor que a ação de improbidade administrativa nunca se encaixou na categoria do processo coletivo, por lhe faltar boa parte das suas características – e um exemplo disso é a necessidade de buscar no processo penal uma explicação mais adequada para o regime de coisa julgada. Defende, assim, a criação da categoria mais abrangente do processo punitivo ou sancionador.

São convincentes os argumentos de Fredie Didier, notadamente quando se pensa que o objetivo da ação de improbidade administrativa é primordialmente punitivo, já que os interesses coletivos subjacentes ao ato ímprobo poderão ser objeto, por exemplo, de uma ação civil pública ou mesmo de uma ação popular. Contudo, no que tange ao objeto deste trabalho, tal entendimento poderia fazer surgir um impasse quanto aos efeitos da revogação do art. 17, §3º, da Lei de Improbidade Administrativa e, em especial, considerando que o §14 do art. 17¹⁴⁸, incluído pela Lei 14.230/2021, determina a obrigatória intimação da pessoa jurídica interessada para intervir no processo, caso queira.

Considerando-se o entendimento de Zanetti, no sentido de que a demanda em comento continuaria tendo natureza coletiva, conforme os apontamentos supramencionados, a conclusão não pode ser outra senão que o art. 6º, §3º, da Lei da Ação Popular, ainda seria plenamente aplicável, porquanto esta aplicabilidade decorre da lógica do microsistema no qual ambas as leis de inserem.

Nada obstante, ainda que se faça adesão à posição de Didier, é possível sustentar que, de toda forma, a migração interpolar seria admissível, não por autorização legislativa, mas em razão do reconhecimento de que se estaria diante de um processo despolarizado, conforme defende Antônio do Passo Cabral. A previsão legal seria, assim, dispensável e continuaria a ser plenamente possível a migração da pessoa jurídica integrante da administração pública para a posição ativa, quando esta não for a autora e, em atenção à salvaguarda devida ao interesse público, verificar a correção da pretensão veiculada pelo Ministério Público – o outro legitimado para a propositura da ação de improbidade administrativa.

2.5 A QUALIDADE DA INTERVENÇÃO PROCESSUAL NO FENÔMENO DA MIGRAÇÃO INTERPOLAR

Um outro ponto de relevância sobre o instituto em análise é sobre qual seria a qualidade da intervenção da pessoa jurídica de direito público ou privado, que vem a Juízo

¹⁴⁸BRASIL, *op. cit.*, nota 119.

obrigatoriamente para defender ou contestar o seu ato impugnado, no caso da ação popular, ou para perseguir a punição do agente que tenha praticado ato de improbidade contra a sua organização, funções ou patrimônio, no caso da ação de improbidade administrativa.

Conforme sustenta Rodrigo Mazzei¹⁴⁹, em razão da especialidade do microsistema da tutela de interesses transindividuais, não é possível interpretar a natureza jurídica e a aplicação dos institutos que lhe são próprios à luz da teoria e dos princípios gerais pensados para a tutela em juízo de direitos individuais. Seria, assim, impossível valer-se da configuração tradicional do litisconsórcio, que se firmou a partir da experiência e observação de demandas individuais.

Não faria sentido, de início, falar em litisconsórcio facultativo, quando o art. 6º, *caput*, da Lei da Ação Popular determina expressamente que a pessoa jurídica cujo ato foi impugnado será citada. Verifica-se, com isso, a obrigatoriedade da sua integração à lide, em que pese esse entendimento, de que seria um litisconsorte facultativo, tenha encontrado ressonância na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.¹⁵⁰

Vale a leitura do seguinte trecho de Mazzei:

O artigo 6º, § 3º, da LAP é um dispositivo especial decorrente da própria essência das ações coletivas, em que se permite a retratabilidade de pessoa jurídica, que deve ser citada para a participação na ação, com o fim de se poder tutelar com mais eficiência os interesses metaindividuais em jogo. Em hipótese alguma há dispensa de citação da pessoa jurídica que, na realidade, tem como opção apenas aderir ao pólo ativo, havendo autorização legal para uma intervenção móvel.¹⁵¹

A obrigatoriedade da citação da pessoa jurídica integrante da administração pública se justifica, a uma, pela necessidade de evitar que a ação popular seja manejada com objetivos políticos, de perseguição de determinadas pessoas ou autoridades; nesse sentido, a formação do aspecto subjetivo da lide é bastante ampla na ação popular. A duas, pela própria natureza do provimento judicial perseguido, que é constitutivo negativo do ato administrativo impugnado, que teria violado o patrimônio público. Não seria admissível que o ato de responsabilidade da pessoa jurídica fosse desconstituído, interferindo na sua esfera jurídica, sem que ela integrasse o processo e tivesse a oportunidade de se manifestar, exercendo o direito fundamental ao contraditório. Estaria o processo fadado à ineficácia, por desrespeito aos efeitos da coisa

¹⁴⁹MAZZEI, Rodrigo Reis. A intervenção móvel da pessoa jurídica de direito público na ação popular e ação de improbidade administrativa (art. 6º, §3º, a LAP e art. 17, §3º, da LIA). In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ALVIM, Eduardo Arruda (Coord.). *Temas de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 456-457.

¹⁵⁰*Ibid.*, p. 463.

¹⁵¹*Ibid.*, p. 464.

julgada.¹⁵²

Em sendo indispensável chamar a pessoa jurídica para integrar o processo, noutra ponta se fez surgir, nos estudos de autores como Rodolfo Camargo de Mancuso, o argumento de que haveria um litisconsórcio necessário submetido a uma condição, porquanto dependeria de qual faculdade seria exercida pela pessoa jurídica. José Afonso da Silva, por sua vez, falou em um litisconsórcio facultativo necessário, denominação que contém em si uma contradição. Tais visões, assim como a primeira, ficam limitadas a uma correlação inadequada com as provisões do direito processual individual.

Como exposto no primeiro capítulo, a concepção clássica do litisconsórcio é a existência de duas ou mais partes atuando em conjunto de um mesmo lado da demanda, em razão de um mesmo interesse contraposto ao interesse defendido pela parte contrária (ou pelas partes contrárias), a qual seria um inimigo comum. E, se o litisconsórcio é necessário, é porque a lei ou alguma característica da própria relação jurídica, impõe aos sujeitos da relação de direito material que atuem em conjunto, do que dependeria a própria validade do processo.

Ocorre que, conforme destacado por Barbosa Moreira, a rigor sequer existe um interesse contraposto entre o autor da ação popular e a pessoa jurídica, tendo em vista que o interesse a ser defendido por ambos, seja por sua manifestação de vontade no caso do cidadão autor, seja por obrigação constitucional no caso da pessoa jurídica, é o interesse público. No máximo, portanto, poderá haver uma divergência na valoração do que melhor atende ao interesse público no caso concreto.¹⁵³

A possibilidade de migração pela pessoa jurídica e de aderência à tese autoral quebrariam com o consórcio que caracteriza o instituto, sendo certo que o exercício dessa faculdade sequer exige concordância das demais partes ou autorização do magistrado.¹⁵⁴

É gerada, pela migração, uma instabilidade que não condiz com a concepção do litisconsórcio obrigatório, afinal, como seria possível dizer que o litisconsórcio passivo seria necessário, enquanto um dos réus tem a faculdade de migrar para a posição processual de autor? Por natureza, em decorrência do substrato normativo que lhe fundamenta, a formação do litisconsórcio obrigatório é imutável. Do contrário, não faria sentido a obrigatoriedade de as partes atuarem em conjunto.

E mais: em verdade, não há nada que determine que a posição inicial da pessoa jurídica

¹⁵²*Ibid.*, p. 465-466.

¹⁵³MOREIRA *apud* MAZZEI, *op. cit.*, p. 468.

¹⁵⁴MAZZEI, *op. cit.*, p. 469.

será passiva, sendo plenamente possível que ela decida não assumir qualquer lado da demanda, ficando em posição neutra. Conforme lecionam Didier e Zaneti¹⁵⁵, poderia a pessoa jurídica, neste último caso, assumir a função de *amicus curiae*, fornecendo as informações pertinentes ao deslinde da controvérsia.

Assim dispõe Rodrigo Mazzei¹⁵⁶:

A norma do artigo 6º da LAP não é simétrica com os rumos dos artigos 213 e 297 do CPC¹⁵⁷, pois, como é sabido (e já pode ser explanado ligeiramente), embora o autor tenha a obrigatoriedade de pedir a citação da pessoa jurídica envolvida no ato impugnado, esta possui faculdades processuais além das previstas no artigo 297 do CPC, podendo até mesmo permanecer inerte e não se posicionar na relação jurídica processual.

Nesse sentido, conforme sustenta Rodrigo Mazzei¹⁵⁸, diante da instabilidade da atuação desses agentes, seriam impróprios os conceitos de litisconsórcio facultativo ou necessário para explicar a sua atuação. Seria o caso de quebrar a estabilidade subjetiva em favor do interesse público primário, possibilitando o que denomina de intervenção móvel das pessoas jurídicas de direito público em ações coletivas.

Assim, de início, pontua-se que a obrigatoriedade da citação não revela a existência de um litisconsórcio necessário, mas tão somente do que é, em si: uma convocação obrigatória da pessoa jurídica ao processo, ainda que seja para que ela venha a assumir posição de inércia.¹⁵⁹ Basicamente, o desenho normativo possibilita os seguintes cenários:

De forma bem resumida, inicialmente, a pessoa jurídica comporá o pólo passivo da ação popular ou da ação de improbidade administrativa, ficando em tal posição, caso venha a contestar. Contudo, através de postulação motivada, poderá se deslocar para o pólo ativo, vindo a litigar ao lado do autor, caso entenda estar preservando o interesse público. Poderá ainda adotar posição *neutra*, sem a adesão expressa a qualquer pólo da ação (mas sofrendo ou se beneficiando com seus efeitos), caso venha a se abster de impugnar o pedido apresentado na exordial.¹⁶⁰

Face a tal peculiaridade do processo coletivo, só cabe falar em formação de litisconsórcio passivo ou ativo após a escolha por uma dessas formas de atuação no processo. Ainda, é possível discutir se seria mesmo adequado decretar a formação do litisconsórcio, tendo em vista que isso teria por consequência a limitação da atuação da pessoa jurídica após a sua

¹⁵⁵DIDIER, ZANETI, *op. cit.*, p. 248.

¹⁵⁶MAZZEI, *op. cit.*, p. 470.

¹⁵⁷Refere-se o texto ao CPC/1973. No CPC/2015, os artigos correspondentes, que sofreram alterações, são o 238 e 335.

¹⁵⁸MAZZEI, *op. cit.*, p. 470.

¹⁵⁹*Ibid.*

¹⁶⁰*Ibid.*, p. 471.

escolha inicial.

Autores como Arnaldo Wald e Hely Lopes Meirelles defendem essa limitação, cabendo à pessoa jurídica, assim que citada, no momento processual da sua resposta, a escolha da posição que deseja assumir, sob pena de preclusão. Noutra giro, autores como Alexander dos Santos Macedo e Rodrigo Mazzei sustentam que a retratabilidade que consubstancia a aderência à tese autoral pode ser operada a qualquer tempo, afastando-se regras de preclusão que são próprias do sistema processual da tutela individual e aplicando-se os princípios da primazia do interesse público e da autotutela da administração pública.¹⁶¹

Nesse sentido que o conceito da intervenção móvel ou do litisconsórcio dinâmico ganham relevância, por impedirem que a atuação da pessoa jurídica se torne estática e, assim, possa ser a norma levada à sua máxima efetividade.

Nada obstante, uma intervenção dinâmica não pressupõe a ausência de qualquer limite e, por certo, deve haver motivação para o ato de migração realizado após o momento da contestação, que possibilite o controle pelo magistrado. Mazzei argumenta que, na sua visão, seria aceitável a migração posterior quando, por exemplo, somente após a dilação probatória que a pessoa jurídica pôde perceber a correta valoração dos fatos feita pelo autor e então promover a aderência à sua tese, desvinculando-se dos argumentos contrários que já tenham sido apresentados inicialmente, em contestação.¹⁶²

Na mesma linha, argumenta Antônio do Passo Cabral o seguinte:

[...] o conceito de zonas de interesse pode servir para uma maior compreensão do interesse processual nas ações populares, nas ações de improbidade, e em todas as atuações processuais desvinculadas de um interesse material específico. Nestas, o interesse de agir deve continuar ligado a premissas de utilidade, embora voltados para o interesse público ou “interesse cívico”. A expressão “utilidade para o interesse público”, prevista no art. 6º, §3º, da Lei de Ação Popular, é a positivação desta concepção ampliada de interesse processual.¹⁶³

Ou seja, a despolarização do processo, mediante o reconhecimento da figura do litisconsorte dinâmico e a releitura das condições da ação, oferece melhor resposta para explicar o fenômeno processual de uma atuação desvinculada do litígio em si e voltada para o interesse público.

¹⁶¹*Ibid.*, p. 472-473.

¹⁶²*Ibid.*, p. 473.

¹⁶³CABRAL, *op. cit.*, p. 44.

3. UMA ATUAÇÃO DESPOLARIZADA DOS SUJEITOS IMPARCIAIS NA DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO

Explorados os apontamentos teóricos e legislativos sobre o tema, importa demonstrar a sua relevância prática. A grande contribuição que a teoria jurídica pode oferecer é, de fato, a elaboração de instrumentos técnicos que, quando aplicados no cotidiano forense, são capazes de produzir soluções oportunas e adequadas para os conflitos que se formam na sociedade.

Na medida em que certos conflitos começam a desafiar a teoria amplamente adotada, é natural que as inovações teóricas e as teses de vanguarda, que antes estavam adstritas apenas à academia, comecem a pipocar nos tribunais. E assim os aprimoramentos teóricos passam a incorporar o dia a dia, oferecendo respostas melhores e mais eficazes para os casos concretos.

Como sustenta Antonio do Passo Cabral¹⁶⁴, são diversas as aplicabilidades do instituto da migração interpolar:

A aplicabilidade de um tal instituto ao processo civil em geral teria indiscutíveis repercussões práticas, já que algumas faculdades processuais somente são autorizadas àqueles sujeitos que figuram em determinadas posições - como a exceção de incompetência, os embargos de terceiro, a reconvenção, dentre muitos outros. Além disso, a interpretação e aplicação de outros muitos institutos seria diversa se confirmada a hipótese ora estudada: desde a fixação do interesse em recorrer, passando pela alteração da verba de sucumbência, até a incidência ou não da remessa necessária.

O tema é relevante também para a atuação processual do *amicus curiae* e das agências reguladoras, que possuem faculdades imparciais no interesse público da fiscalização e regulação; bem como para a atuação processual de litisconsortes quando, no âmbito daquela pluralidade de sujeitos, haja interesses contrapostos ou divergências estratégicas.

Portanto, é interessante observar que, embora ainda de forma tímida, os tribunais já estão se mostrando atentos para a teoria da despolarização do processo e para as vantagens práticas que a sua aplicação pode proporcionar em determinados tipos de processos.

3.1 O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E A MIGRAÇÃO INTERPOLAR JUSTIFICADA PELO INTERESSE PÚBLICO

A título de nota, foram usados os seguintes filtros de busca na plataforma de consulta jurisprudencial do STJ: “despolarização”, “migração interpolar”, “litisconsórcio dinâmico” e “migração e polo”. São poucos os acórdãos encontrados e apenas dois, um de 2019 e outro de

¹⁶⁴CABRAL, *op. cit.*, p. 20.

2021, que mencionam a teoria da despolarização do processo.

A primeira questão prática identificada foi em relação à admissibilidade de uma atuação dinâmica do ente público nas ações civis públicas, e não só no procedimento da ação popular ou da demanda de improbidade administrativa. A jurisprudência do STJ firmou-se ao longo dos anos pela admissão, em razão do interesse público subjacente à atuação processual das pessoas jurídicas de direito público.

Observe-se o seguinte trecho de ementa de acórdão julgado em abril de 2023, no qual se faz menção a julgados de 2006 e 2009:

XVI - A jurisprudência do STJ é no sentido de que "[o] deslocamento de pessoa jurídica de direito público do pólo passivo para o ativo na ação civil pública 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".(AgRg no REsp 1.012.960/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/10/2009, DJe 4/11/2009). Ainda nesse sentido: REsp 1.391.263/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/5/2014, DJe 7/11/2016; REsp 791.042/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 19/10/2006, DJ 9/11/2006, p. 261.

XVII - Ademais, quanto ao momento de adesão ao polo ativo, o Superior Tribunal de Justiça entende que a migração pode ser realizada pelo ente público ainda que após o oferecimento da contestação (STJ-2ª T., REsp 945.238, Min. Herman Benjamin, j. 9/12/2008, DJ 20/4/2009).¹⁶⁵

O acórdão mais antigo, de 2006, possui interessantes fundamentos, relativos a um microsistema de defesa do patrimônio público, que justificaria a aplicação dos dispositivos da Lei da Ação Popular e de Improbidade Administrativa no procedimento da ação civil pública. Nele foi ainda admitido que a União, ente público interessado na hipótese, atuasse ao mesmo tempo nas posições jurídicas ativa e passiva, tendo em vista que parte dos pedidos lhe beneficiava, enquanto outra parte lhe determinaria obrigações. Observe-se a ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS. MICROSSISTEMA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DA UNIÃO PARA FIGURAR NOS PÓLOS PASSIVO E ATIVO DA AÇÃO. POSSIBILIDADE. DEVER DE FISCALIZAR A ATUAÇÃO DOS DELEGATÁRIOS DO SUS. DIREITO À 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 microsistema de defesa do

¹⁶⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt nos EDcl no AREsp n. 506.490/PR*, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 26/4/2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

patrimônio público na acepção mais ampla do termo, por isso que regulam a legitimatio 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 7347/85, 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 à 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 indicadas em relação a um dos pedidos cumulados e manter-se no pólo passivo em relação aos demais.

6. In casu, a União é 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 à fazer o que consta do pedido do parquet.

8. Recurso especial desprovido para manter a União em ambos os pólos em relação aos pedidos distintos em face da mesma formulados.¹⁶⁶

Uma preocupação que se mostra presente nos julgados encontrados é relativa à necessidade de autorização pelo juízo, tendo em vista a necessidade de se averiguar a boa-fé objetiva na atuação do ente público que requer, notadamente em momento posterior à contestação, o seu deslocamento para posição processual diversa.

Destaca-se uma decisão de 2014, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, em que se estabeleceu a necessidade de o ente público comprovar a sua boa-fé não apenas processual, mas também relativa à atuação no caso concreto, tendo tomado “as necessárias providências saneadoras da ilicitude, bem como medidas disciplinares contra os servidores ímprobos, omissos ou relapsos”¹⁶⁷.

Alguns julgados tratam, ainda, da questão da preclusão, compreendendo pela sua inoperância, em relação ao momento da migração prevista na lei da ação popular e na agora antiga Lei de Improbidade Administrativa.¹⁶⁸ Do inteiro teor do Recurso Especial n.

¹⁶⁶BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 791.042/PR*, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 19/10/2006, DJ de 9/11/2006, p. 261. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

¹⁶⁷BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.391.263/SP*, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/5/2014, DJe de 7/11/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

¹⁶⁸BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no REsp n. 1.162.049/SP*, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 1/3/2016, DJe de 11/3/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em 12 jan. 2024. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 945.238/SP*, relator Ministro Herman

945.238/SP, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, julgado em 2008, extrai-se que a limitação do momento em que poderia o ente realizar a migração, para que fosse somente até a contestação, seria medida até mesmo contrária ao interesse público, porquanto não seria impossível cogitar que somente após a instrução probatória restasse claro ao ente estatal que a estratégia mais condizente com o interesse da coletividade seria a aderência aos argumentos autorais. Leia-se:

Essa retratabilidade se deve ao fato de o ente, público ou privado, reconhecer a ilegalidade do seu ato impugnado na Ação Popular e buscar o saneamento da lesividade da conduta de seu preposto, almejando o bem da coletividade.

Ocorre que a Corte de origem não sustentou a inviabilidade da migração, mas concluiu que a opção pelo pólo ativo da demanda deve ocorrer somente após a citação, sob pena de preclusão, nos termos do art. 183 do Código de Processo Civil.

Data venia, tal raciocínio não pode prosperar visto que o citado dispositivo da Lei 4.717/1965 não faz qualquer limitação quanto ao momento em que a entidade deve proceder à migração. Ademais, na instrução probatória, o ente pode convencer-se da ilegalidade e lesividade do ato, posicionando-se contrariamente às alegações apresentadas na contestação.

Além disso, o art. 17 da Lei 4.717/1965 deixa claro que "é sempre permitida às pessoas ou entidades referidas no art. 1º, ainda que hajam contestado a ação, promover, em qualquer tempo, e no que as beneficiar a execução da sentença contra os demais réus".

Não há falar, portanto, em preclusão do direito, pois, conforme preceituado no art. 17 da mencionada lei, a entidade pode, ainda que contestada a ação, proceder à execução da sentença na parte que lhe caiba, ficando evidente a viabilidade de composição do pólo ativo a qualquer tempo.¹⁶⁹

Tal entendimento ganha relevância na defesa de um atuar despolarizado, cujo dinamismo exigido seria incompatível com o instituto da preclusão, que engessaria em um único momento processual a possibilidade de mudança de posição. O que não significa que, em relação aos atos processuais que serão exercidos pela parte, devam ser mitigadas as preclusões já ocorridas. Trata-se da ausência de preclusão em relação apenas ao ato migratório.

Também a intervenção obrigatória do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) nas ações de nulidade de registro de marca, consoante dispõe o art. 175 da Lei n. 9.279/1996¹⁷⁰, produziu alguns julgados sobre o tema, em especial o primeiro em que o STJ mencionou a teoria da despolarização – julgamento da Terceira Turma de março de 2019, no

Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/12/2008, DJe de 20/4/2009. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

¹⁶⁹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 945.238/SP*, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/12/2008, DJe de 20/4/2009. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

¹⁷⁰Art. 57. A ação de nulidade do registro será ajuizada no foro da justiça federal e o INPI, quando não for autor, intervirá no feito. BRASIL, *op. cit.*, nota 126.

Recurso Especial (REsp) n. 1.775.812¹⁷¹, em processo de origem no Estado do Rio de Janeiro, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Bellizze; e um seguinte, em que a Quarta Turma, aprofundando o tema, trata da admissibilidade da migração interpolar (REsp n. 1.817.109¹⁷², também originário do Rio de Janeiro, este de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão).

Antes disso, encontram-se alguns julgados em que se discute a qualidade da intervenção do instituto, quando não figurasse nem como autor, nem como réu. É de se notar que o art. 175 da Lei n. 9.279/1996 abre espaço para o debate, quando sequer dispõe que, quando não for autor da demanda, será citado como réu. Fala, simplesmente, que o INPI intervirá no feito. Diante disso que surgem as discussões já vistas quanto à qualidade dessa intervenção, prevalecendo no STJ o entendimento de que se trataria de intervenção *sui generis*¹⁷³, por não se enquadrar em nenhuma das hipóteses de intervenção de terceiros da lei processual.

Tal debate se mostra relevante em especial no que concerne à condenação em honorários de sucumbência, entendendo o STJ que, se o INPI não foi autor, nem poderia ser citado como réu quando o objeto da demanda não fosse um vício inerente ao próprio registro, não deveria responder pelos honorários de sucumbência, tal qual ocorreria com um assistente simples.

Embora tenha sido o próprio instituto quem concedeu o registro da marca que então se torna objeto de disputa judicial, ao ser chamado a intervir no processo, não é para advogar em favor do seu ato. É sim, na qualidade de instituto nacional competente para a execução das normas reguladoras da propriedade industrial, para analisar a correção do ato de registro e manifestar-se de acordo com a regulamentação cujo cumprimento é a razão da sua existência.

No caso do INPI, não há um interesse individual a ser ponderado. A sua intervenção no processo se justifica pela defesa do interesse público, ou mesmo institucional, conforme

¹⁷¹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.775.812/RJ*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 22/3/2019. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=Resp+1775812&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em: 22 out. 2023.

¹⁷²BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.817.109/RJ*, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 23/2/2021, DJe de 25/3/2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201502682359. Acesso em: 22 out. 2023.

¹⁷³BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.378.699/PR*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 7/6/2016, DJe de 10/6/2016. *REsp n. 1.258.662/PR*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 2/2/2016, DJe de 5/2/2016. *REsp 1.264.644/RS*, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 28.06.2016, DJe 09.08.2016. *REsp n. 1.775.812/RJ*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 22/3/2019. *REsp 1.865.156/SC*, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 01.09.2020, DJe 08.09.2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

define Cássio Scarpinella Bueno¹⁷⁴. Nesse sentido, pode-se dizer que o seu interesse na demanda se aproxima do interesse que Bueno identifica na atuação do *amicus curiae*, como visto linhas acima – o que também já foi pontuado pelo STJ:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO MARCÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. PRETENSÃO DE NULIDADE DE REGISTRO DE MARCA. ATUAÇÃO OBRIGATÓRIA DO INPI. ART. 175 DA LEI 9.279/96. POSIÇÃO PROCESSUAL. QUALIDADE DA INTERVENÇÃO. CAUSA DE PEDIR DA AÇÃO. LITISCONSORTE PASSIVO OU ASSISTENTE ESPECIAL (INTERVENÇÃO SUI GENERIS). HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS INDEVIDOS PELA ATUAÇÃO COMO ASSISTENTE ESPECIAL.

1. O art. 175 da Lei n. 9.279/96 prevê que, na ação de nulidade do registro de marca, o INPI, quando não for autor, intervirá obrigatoriamente no feito, sob pena de nulidade, sendo que a definição da qualidade dessa intervenção perpassa pela análise da causa de pedir da ação de nulidade.

2. O intuito da norma, ao prever a intervenção da autarquia, foi, para além do interesse dos particulares (em regra, patrimonial), o de preservar o interesse público, impessoal, representado pelo INPI na execução, fiscalização e regulação da propriedade industrial.

3. No momento em que é chamado a intervir no feito em razão de vício inerente ao próprio registro, a autarquia federal deve ser citada na condição de litisconsórcio passivo necessário.

4. Se a causa de pedir da anulatória for a desconstituição da própria marca, algum defeito intrínseco do bem incorpóreo, não havendo questionamento sobre o vício do processo administrativo de registro propriamente dito, o INPI intervirá como assistente especial, numa intervenção *sui generis*, em atuação muito similar ao *amicus curiae*, com presunção absoluta de interesse na causa.

5. No tocante aos honorários, não sendo autor nem litisconsorte passivo, mas atuando na condição da intervenção *sui generis*, não deverá o INPI responder pelos honorários advocatícios, assim como ocorre com o assistente simples.

6. Recurso especial provido.¹⁷⁵

Os Recursos Especiais em que foi citada a teoria da despolarização do processo tratavam, igualmente, na origem, da nulidade de registro de marca.

No primeiro, a questão foi posta em sede reconvenção, e o debate se desenvolveu em torno da legitimidade do INPI para responder a reconvenção. O caso, originalmente, versava sobre o pedido de nulidade do ato administrativo do INPI, anulatório de marca de titularidade da parte autora, tendo o segundo réu, titular de marca considerada semelhante pelo instituto, apresentado reconvenção com pedido de anulação de outros registros de marca da ré-reconvinda.

Considerando que a reconvenção se trataria da típica demanda de nulidade de registro de marca, do art. 175 da Lei n. 9.279/1996, a intervenção do INPI se revela obrigatória. O

¹⁷⁴BUENO, *op. cit.*, p. 460-461.

¹⁷⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.264.644/RS*, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 28/6/2016, DJe de 9/8/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

tribunal de origem (TRF2), contudo, no julgamento do recurso de apelação, entendeu que não haveria legitimidade do instituto, eis que não seria admissível que ele, já réu na demanda principal, fosse também réu na reconvenção.

O tribunal de origem¹⁷⁶ entendeu que “apenas pode figurar como réu na demanda reconvenicional aquele que for autor na demanda principal” e, assim, não conheceu a apelação do INPI, acolhendo preliminar de ilegitimidade.

O acórdão foi reformado pelo STJ, reconhecendo que a legitimidade do ente público não poderia ser analisada daquela forma estática, como se o autor só pudesse ser reconvindo e, o réu, reconvinte, e não fosse possível conceber que as relações jurídicas deduzidas no processo se organizassem de maneira mais complexa do que neste recorte. Para tanto, o relator explana, em seu voto, os apontamentos da doutrina moderna sobre o tema:

A participação do INPI, entretanto, não lhe impõe a defesa do ato concessivo do registro por ele praticado. Ao contrário, o interesse jurídico do INPI se distingue do interesse individual de ambas as partes, tendo por objetivo último a proteção da concorrência e do consumidor, direitos essencialmente transindividuais, o que atrai certo temperamento das regras processuais tradicionais da defesa de direitos individuais. Por essa razão, a legitimidade ad causam do INPI, bem como todas as demais situações processuais, dependerá de exame casuístico e particularizado, não se resolvendo por meio da simples aplicação de conceitos consolidados.

A doutrina moderna vem ressaltando que a apreciação da legitimidade, embora não se tenha libertado da avaliação inicial in status assertionis, deve também levar em consideração as "zonas de interesse" dos sujeitos litigantes, que ora se contrapõem, ora se coincidem e ora se complementam pela atuação baseada sobretudo num interesse social ou público (CABRAL, Antonio. Interesse ad agere e zone di interesse. In Revista de Processo Comparado, n. 2/2015, p. 29-56, Jul-Dez, 2015). Desse modo, para além de uma legitimidade ad causam, verificável ab initio, há que se reconhecer uma legitimidade móvel refletida na prática dos atos processuais adequados e necessários à defesa de sua "zona de interesse".

A Terceira Turma do STJ já se posicionou no sentido de que o INPI desempenha função própria, mediante intervenção sui generis, nos processos de anulação de registro de marca. Em face disso, nem sempre se comportará como litisconsorte passivo, devendo a sua legitimidade e os consectários da sua atuação processual tomarem em consideração a função efetivamente exercida no caso concreto.

[...]

Esse dinamismo da intervenção do INPI, albergado pelos precedentes desta Turma, fundamenta-se na mobilidade da atuação do Estado, que já é realidade expressa no microsistema processual coletivo e impõe o redesenho e a adaptação das regras processuais gerais (MAZZOLA, Marcelo; e RIBEIRO, Nathalia. Resignificação da posição processual do INPI nas ações de nulidade: um litisconsórcio dinâmico:

¹⁷⁶BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível n. 0023953-67.2013.4.02.5101*. Relatora Simone Schreiber. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A00239536720134025101%29%7C%28numero_cnj_judici%3A00239536720134025101%29%7C%28NumProcesso%3A00239536720134025101%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1. Acesso em: 13 fev. 2024.

necessidade de afetação do tema pelo STJ. In Revista da ABPI, n. 153, p. 31-41, Mar-Abr, 2018; MAZZEI, Rodrigo. A intervenção móvel da pessoa jurídica na ação popular e improbidade administrativa: arts. 6º, § 3º, da LAP e 17, § 3º, da LIA. In Revista Forense, n. 400, p. 227-254, Nov-Dez, 2008). Com efeito, já não é possível compreender o processo civil hermeticamente em si mesmo, sendo imprescindível a relação de funcionalidade entre cada ato processual e o resultado material buscado.¹⁷⁷

Nesse sentido, tal qual admite a legislação que o ente público se posicione em qualquer lado da demanda originária, o mesmo deveria ser admitido para a reconvenção. O que faz todo sentido, em especial porque a reconvenção é mecanismo processual que possui natureza jurídica de ação, apenas afastando a necessidade de instauração de novo processo. Assim, uma visão dinâmica das relações jurídicas processuais deverá abarcá-la, pois também na reconvenção se observa a formação de uma relação autônoma, que poderá ser inclusive ampliada. É incompatível com a própria razão de ser do instituto, voltado à máxima efetividade do processo, que se estabeleça uma interpretação restritiva quanto à condição e a legitimidade para ser parte.¹⁷⁸

Em 2021, a Quarta Turma do STJ encampou o avanço teórico iniciado no acórdão retro analisado, reconhecendo que a natureza dinâmica do litisconsórcio exercido pela autarquia federal não lhe permite estar adstrita às posições jurídicas de autor ou réu¹⁷⁹.

A demanda foi ajuizada pela Vallé S.A., objetivando a nulidade do registro da marca “RB-51”, registrada no INPI pela Veterinary Technologies Corporation, ao argumento de que este termo é a designação científica da cepa do micro-organismo usado na fabricação da vacina para a prevenção de brucelose em animal, de forma que não poderia ser registrado como marca, nem ter seu uso exclusivo atribuído à sociedade demandada. Observando a determinação legal, foi incluído o INPI na demanda, na qualidade de réu.

O instituto, por sua vez, não atuou da forma que em geral se esperaria desta parte processual. Em vez de defender a legitimidade do seu próprio ato de registro da marca, o INPI reconheceu que a expressão “RB-51” corresponde à forma técnica da cepa do vírus, razão pela qual requereu a nulidade do registro, concordando com a pretensão autoral.

Não se ignora que o réu sempre tem a possibilidade de reconhecer a procedência do pedido e assim agir de maneira não litigiosa, o que é muitas vezes encorajado pelo legislador. Ocorre que isso, em demandas estritamente individuais, vai se afigurar a partir de um cálculo pessoal de custo-benefício quanto ao processo e à qualidade dos seus possíveis argumentos defensivos, frente à consistência dos argumentos autorais, como é o comum no caso de interesse

¹⁷⁷BRASIL, *op. cit.*, nota 171.

¹⁷⁸*Ibid.* e DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil*. V. 1, 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 528.

¹⁷⁹BRASIL, *op. cit.*, nota 172.

individual do réu.

Na demanda em comento, verifica-se que autor e réu, isto é, as sociedades empresárias em litígio, chegaram a um acordo, que foi então levado à homologação do juízo. Na sentença de homologação, interessante observar que os acordantes foram condenados no pagamento de honorários advocatícios de sucumbência em favor do INPI, consoante ditames do princípio da causalidade¹⁸⁰.

A autarquia federal, contudo, apelou, pugnando pela anulação da sentença homologatória e pelo retorno dos autos à origem para prosseguimento do feito e julgamento do mérito. Argumentou que não caberia a extinção do processo em razão de acordo do qual ela, como parte deste, não participou, nem anuiu; bem como que a ausência de análise judicial quanto ao tipo de expressão e a possibilidade de ser registrada ou não como marca, implicava na oferta de uma prestação jurisdicional contrária aos ditames legais. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que recebeu o apelo, acolheu os argumentos do INPI, dando provimento ao recurso.

No recurso especial da sociedade empresária ré, sustentou-se que o INPI requereu atuação no processo como assistente, o que tem por consequência uma série de limitações: não poderia praticar atos contrários ao interesse da sociedade empresária assistida, no caso, a parte autora; não poderia obstar a transação entre as partes principais. Ante o exposto, argumentou que o INPI não teria interesse de agir nem legitimidade para se insurgir contra o acordo celebrado e homologado pelo juízo de primeiro grau.

No julgamento do recurso, o Rel. Min. Luis Felipe Salomão discorreu sobre a natureza da participação processual do INPI nas demandas que buscam a declaração de nulidade do registro de marca. No seu entendimento, aludindo a outras decisões da Corte, quando a autarquia não atuasse como autor ou corréu, ela assumiria, *in verbis*, uma espécie de:

[...] intervenção *sui generis* (ou atípica), na condição de assistente especial (ou até de *amicus curiae*), por se dar de forma obrigatória, tendo em vista o interesse público encartado na sua finalidade institucional de proteção eficiente da propriedade industrial com o necessário estímulo ao desenvolvimento tecnológico e econômico do País, observada a livre iniciativa, a função social da propriedade e a defesa do mercado consumidor.¹⁸¹

Como se vê, restou afastada a argumentação do recorrente, de que o INPI seria apenas

¹⁸⁰CPC/2015: “Art. 85. A sentença condenará o vencido a pagar honorários ao advogado do vencedor. [...] § 10. Nos casos de perda do objeto, os honorários serão devidos por quem deu causa ao processo.”. BRASIL, *op. cit.*, nota 10.

¹⁸¹BRASIL, *op. cit.*, nota 172.

um assistente simples, cuja atuação estaria pautada na aderência ao interesse da parte assistida.

Pelo contrário, o interesse da autarquia seria absolutamente autônomo, tendo em vista que a sua própria existência, como organismo estatal, justifica-se pela defesa do interesse público relacionado aos princípios constitucionais da ordem econômica, notadamente a livre iniciativa, a livre concorrência, a função social da propriedade, a proteção das relações de consumo, entre outros.

Confira-se a ementa da decisão em comentário:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE NULIDADE DE REGISTRO DE MARCA. PROPRIEDADE INDUSTRIAL. TRANSAÇÃO ENTRE AS SOCIEDADES EMPRESÁRIAS LITIGANTES. DISCORDÂNCIA DO INPI, QUE INTEGRAVA O POLO PASSIVO DA LIDE. EXTINÇÃO DO FEITO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Consoante cediço nesta Corte, a atuação processual do INPI, na ação de nulidade de registro de marca, quando não figurar como autor ou corréu, terá a natureza de intervenção *sui generis* (ou atípica), por se dar de forma obrigatória, tendo em vista o interesse público preponderante de defesa da livre iniciativa, da livre concorrência e do consumidor, direitos constitucionais, essencialmente transindividuais, o que não apenas reclama o temperamento das regras processuais próprias das demandas individuais, como também autoriza a utilização de soluções profícuas previstas no microsistema de tutela coletiva. Precedentes.

2. Nessa perspectiva, admite-se a chamada "migração interpolar" do INPI (litisconsórcio dinâmico), a exemplo do que ocorre na ação popular e na ação de improbidade, nas quais a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, pode abster-se de contestar o pedido ou atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, nos termos dos artigos 6º, § 3º, da Lei 4.717/65 e 17, § 3º, da Lei 8.429/92.

3. Na espécie, a autarquia, após citada para integrar a relação processual, apresentou contestação, suscitando a sua ilegitimidade passiva *ad causam*, requerendo intervenção no feito na qualidade de assistente especial e aderindo à tese defendida pela autora.

Posteriormente, insurgiu-se contra a transação extrajudicial celebrada entre as sociedades empresárias (autora e segunda ré), opondo-se à extinção da ação de nulidade de registro, ao argumento da existência de dano ao interesse público.

4. Nesse quadro, configurou-se o deslocamento do INPI da posição inicial de corréu para o polo ativo da demanda – o que pode ser traduzido como um litisconsórcio ativo ulterior –, ressoando inequívoco que a transação extrajudicial, celebrada entre a autora originária e a segunda ré, não tem o condão de ensejar a extinção do processo em que remanesce parte legitimamente interessada no reconhecimento da nulidade do registro da marca.

5. Nada obstante, cumpre ressaltar o direito da autora originária – que, por óbvio, não pode ser obrigada a permanecer em juízo –, de pleitear desistência na instância de primeiro grau, em consonância com o acordo que não produz efeitos em relação ao INPI.

6. Recurso especial não provido.¹⁸²

Como se vê, aderiu o acórdão à denominação “migração interpolar”, para identificar o fenômeno processual que ocorreria nas demandas de nulidade de registro de marca, tal qual

¹⁸²BRASIL, *op. cit.*, nota 172.

ocorre na ação popular e, citando a antiga previsão legal, na ação de improbidade administrativa. Isso justificado pela utilidade ao interesse público.¹⁸³

Nesse sentido, foi negado provimento ao recurso especial, mantendo o entendimento do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que impediu a extinção do processo em razão da realização de acordo extrajudicial, porquanto ainda haveria no processo litisconsorte interessado que dele não participou.

3.2 OS JULGADOS DOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS

No âmbito da Justiça Federal, verifica-se que os julgados mais antigos a tratar da migração do réu para o polo ativo da ação civil pública remontam ao ano de 2010, sendo localizados dois julgados do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), o qual abrange os territórios dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

Observa-se que, à época, o órgão julgador adotou posição bastante conservadora, não encampando a tese do microsistema da tutela coletiva, em que pese não tenha afastado por inteiro a possibilidade de aplicação dos ditames da lei da ação popular e de improbidade administrativa ao procedimento da ação civil pública. Ademais, optou por não adentrar nos pormenores da demanda em concreto, eis que em sede de agravo de instrumento, prestigiando o entendimento do juízo de piso.

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MIGRAÇÃO DE PÓLO DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. INTERESSE PÚBLICO. JUÍZO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA. CONDUÇÃO DO PROCESSO. I - A migração de pessoa jurídica de Direito Público do pólo passivo para o ativo na Ação Civil Pública é possível quando presente o interesse público. II - Como a condução do processo cabe ao Juízo de Primeira instância, deve ser prestigiado entendimento do juízo a quo, que indeferiu, provisoriamente, a alteração processual requerida, com base nas peças processuais e nas provas produzidas nos autos pelo MPF. III - Agravo Interno não provido. Decisão monocrática confirmada.

Trecho extraído do inteiro teor:

Tem-se, primeiramente, que a Lei nº 4.717/65 versa sobre a ação popular, enquanto que a Lei nº 8.429/92 trata da ação de improbidade no serviço público. Nota-se que, a par das especificidades das referidas normas e das ações a que aplicáveis, tem-se que a adoção das respectivas disposições a outras ações deverá se dar com certa cautela, somente nos casos em que for efetivamente cabível.

[...]

Entendeu o Juízo a quo, ao qual incumbe a condução do processo, presidindo os respectivos trâmites, no sentido da eficácia da prestação jurisdicional a que destinada

¹⁸³ Interessante notar que o voto cita um texto Marcelo Mazzola e Nathalia Ribeiro em que sustentam a necessidade de afetação do tema pelo STJ. MAZZOLA, Marcelo; RIBEIRO, Nathalia. Resignificação da posição processual do INPI nas ações de nulidade: um litisconsorte dinâmico – necessidade de afetação do tema pelo STJ. *In*: Paulo MENDES, Parente Marques; ROCHA FILHO, Valdir de Oliveira; MAZZOLA, Marcelo Leite da Silva (orgs). *Propriedade Intelectual: reflexões contemporâneas*. Curitiba: CRV, 2018, p. 27-48.

a ação, ser inviável a migração pretendida, à luz das peças processuais e das provas produzidas nos autos pelo MPF. Fez, ainda, aquele Juízo a ressalva de que o indeferimento contra o qual ora se insurge a parte agravante, se deu de forma provisória, já que o fizera “por ora”. Isso significa que poderia vir a rever seu posicionamento, de acordo com a evolução da instrução processual, ao que se presume, em conformidade com o interesse público, demonstrando prudência na condução do processo.

Deve, portanto, ser prestigiada a atuação do Juízo de Primeira Instância, que está à frente da condução do processo e com proximidade dos fatos processuais de tal forma que melhor poderá aferir o cabimento, ou não, da migração pretendida, à luz dos elementos nos autos e do interesse público.¹⁸⁴

Da mesma forma, o outro julgado afasta o cabimento da migração, em razão de terem sido formulados pedidos em face do ente público requerente. Confira-se:

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSE PÚBLICO. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINIREAL - DNPM. RÉU. INTERESSE PROCESSUAL. MIGRAÇÃO PARA POLO ATIVO. DESCABIMENTO. 1- Decisão que indeferiu o pedido do DNPM de transpassar do polo passivo para o polo ativo da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal. 2- Ao ajuizar a ação, o Ministério Público Federal informou a omissão do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM no dever de acompanhar, fiscalizar e punir as irregularidades praticadas pela mineradora-ré. 4- Não se afigura razoável a mudança no sentido de transpassar para o polo ativo da demanda o DNPM, uma vez que, embora interessado na punição da empresa mineradora, por não se utilizar mecanismos preventivos de proteção ambiental, acabou por contribuir na consecução do resultado danoso, havendo, pois, nexos causal entre sua conduta omissiva e os atos lesivos praticados pela primeira ré. 5- Agravo de instrumento desprovido. Decisão mantida.

Nesse sentido, o que se observa é que foi somente com a formação de um entendimento mais consolidado no âmbito do STJ que os tribunais federais começaram a endereçar com mais afinco o tema, ou ao menos que este tenha começado a chegar mais ao conhecimento dos órgãos de segunda instância.¹⁸⁵

¹⁸⁴BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *AG n. 201102010038686 RJ-2011.02.01.003868-6*, Relator: Juíza Federal Convocada Fatima Maria Novelino Sequeira, Data de Julgamento: 09/05/2012, Oitava Turma Especializada, Data de Publicação: E-DJF2R - Data:15/05/2012. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A00239536720134025101%29%7C%28numero_cnj_judici%3A00239536720134025101%29%7C%28NumProcesso%3A00239536720134025101%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1. Acesso em: 13 fev. 2024.

¹⁸⁵Vide: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Agravo de Instrumento n. 0005866-64.2018.4.02.0000*, Relator: Guilherme Couto De Castro, Data de Julgamento: 24/05/2019, 6ª TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 28/05/2019. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A00239536720134025101%29%7C%28numero_cnj_judici%3A00239536720134025101%29%7C%28NumProcesso%3A00239536720134025101%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1. Acesso em:

Registre-se que as demandas de nulidade de marca, em que se viu o STJ decidindo sobre a qualidade da intervenção processual do INPI e, assim, aplicando o mecanismo da despolarização do processo, possuem origem nos tribunais regionais federais, tendo em vista a competência absoluta para as ações com interesse de autarquia federal.

Nesta seara, o que se verifica é que não houve na Justiça Federal uma atuação de vanguarda, identificando-se que os acórdãos nos quais se trata do tema, há o acompanhamento dos entendimentos exarados do Tribunal Superior.¹⁸⁶

Ponto relevante que exsurge da pesquisa é referente ao cabimento do recurso de agravo de instrumento para impugnar a decisão que defere ou indefere o requerimento de migração do ente público.

Confira-se a ementa de julgado do TRF-2, de 2019:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MANUTENÇÃO DE PARTE NO POLO PASSIVO DO FEITO. MANUTENÇÃO DE LITISCONORTE QUE NÃO SE CONFUNDE COM A EXCLUSÃO DE PARTE. DESCABIMENTO DO RECURSO. O CPC pretendeu introduzir rol taxativo de casos em que o agravo de instrumento é cabível. A decisão que mantém a União Federal no polo passivo de ação civil pública não se encontra na lista do artigo 1.015 do CPC e nem em qualquer lei extravagante. Inútil sustentar com a tese da taxatividade mitigada (tema 988 do sistema de recurso repetitivo do STJ), pois a ampliação é apenas admitida quando existir, comprovadamente, prejuízo irreparável que não possa ser revisto através de recurso oportuno. Não é o caso dos autos, no qual a decisão de manter a União no polo passivo não gera preclusão e poderá ser revista oportunamente. Agravo de instrumento não conhecido.¹⁸⁷

13 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *AG: 50267471520214040000 5026747-15.2021.4.04.0000*, Relator: Victor Luiz Dos Santos Laus, Data de Julgamento: 05/11/2021, Quarta Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201>. Acesso em: 13 fev. 2024.

¹⁸⁶Vide: BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *ApCiv n. 50172053820184036100 SP*, Relator Desembargador Federal Helio Egydio De Matos Nogueira, 1ª Turma, Data de Julgamento: 24/09/2021, Data de Publicação: DJEN 29/09/2021. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *ApCiv n. 00242492920004036100 SP*, Relator Desembargador Federal Nino Toldo, Data de Julgamento: 24/06/2021, Décima Primeira Turma, Data de Publicação: DJEN 15/07/2021. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

¹⁸⁷BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *AG n. 00058666420184020000 RJ 0005866-64.2018.4.02.0000*, Relator: Guilherme Couto De Castro, Data de Julgamento: 24/05/2019, 6ª Turma Especializada. Disponível em:

https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A00239536720134025101%29%7C%28numero_cnj_judici%3A00239536720134025101%29%7C%28NumProcesso%3A00239536720134025101%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1. Acesso em: 13 fev. 2024.

Trata-se de entendimento isolado, eis que, ao longo de toda a pesquisa, foram analisados diversos agravos de instrumento, e o único em que se verificou o não conhecimento do recurso foi este, supracitado.

De toda sorte, forçoso mencionar o desacerto da decisão. O art. 1.015 do CPC/2015¹⁸⁸ elenca as hipóteses de cabimento do agravo de instrumento e é possível identificar duas hipóteses em que seria possível o enquadramento. Trata-se dos incisos VII e IX, que indicam as hipóteses de exclusão de litisconsorte e de admissão ou inadmissão de intervenção de terceiros. Esta última poderia ser sustentada, acompanhando o entendimento jurisprudencial de que a atuação do ente público no fenômeno da migração interpolar teria natureza jurídica de uma intervenção de terceiros *sui generis*.

Ainda que seja possível cogitar de casos que não se amoldariam perfeitamente a nenhuma delas, é assente na jurisprudência a aplicação da teoria da taxatividade mitigada do rol do aludido artigo, desde que presente o requisito da urgência na apreciação da questão.

É relevante o risco de inutilidade do julgamento da questão em eventual recurso de apelação, aplicando o art. 1.015, parágrafo único¹⁸⁹, tendo em vista que se trata da forma de atuação da parte, que irá influenciar toda a sua estratégia relativa a requerimentos, produção de provas etc. Assim, a espera pelo momento da apelação tornaria inócua a impugnação, pois já estaria perdida a possibilidade de acrescentar argumentos e provas à fase de conhecimento, ao menos como regra.

Portanto, a medida que melhor se coaduna com os princípios da razoável duração do processo e da máxima efetividade é o conhecimento do agravo de instrumento, como se observou ser feito pela maioria dos órgãos julgadores, vide os diversos julgados citados neste capítulo.

Interessante notar, por fim, que, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF-3), foi encontrada decisão do juízo singular da 4ª Vara Federal de Campo Grande, mencionando a despolarização do processo como fundamento para a adequação, no caso concreto, do aditamento da petição inicial, em vez do procedimento de chamamento ao processo, que estaria à disposição tão somente do réu, e não do autor da demanda. Observe-se:

Como não houve citação ainda, faculto ao autor, na forma do art. 319, I, do CPC, o aditamento da Inicial para a inclusão do IMASUL, no prazo de 15 (quinze) dias uma

¹⁸⁸BRASIL, *op. cit.*, nota 10.

¹⁸⁹*In verbis*: Parágrafo único. Também caberá agravo de instrumento contra decisões interlocutórias proferidas na fase de liquidação de sentença ou de cumprimento de sentença, no processo de execução e no processo de inventário. *Ibid.*

vez que já indeferido o procedimento de chamamento ao processo, que lhe falta legitimidade nos moldes do art. 130, do CPC, ainda que dentro de um contexto de despolarização processual.¹⁹⁰

Fica, assim, o demonstrativo de que os apontamentos teóricos aqui debatidos estão ganhando correspondência nos tribunais.

3.3 OS JULGADOS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS

Na busca de jurisprudência dos tribunais estaduais, utilizando a plataforma da Jusbrasil e filtrando a busca pelas palavras mais genéricas “migração”, “ente público” e “pólo”, retornaram muitos resultados, na ordem de milhares. Por óbvio, nem todos se conectam com o objeto da pesquisa. Selecionando os julgados, alguns pontos interessantes se destacaram.

Primeiro, que a possibilidade legislativa de deslocamento do ente público nas ações populares e de improbidade administrativa não gerou debate jurisprudencial nos tribunais de justiça estaduais até o tema ganhar atenção no STJ, em processo advindo da Justiça Federal.

Até o julgamento do Recurso Especial n. 791.042/PR¹⁹¹, de relatoria do Ministro Luiz Fux, originário do TRF da 4ª região, no ano de 2006, não foram encontrados julgados sobre o tema, mesmo relativos à ação popular ou à ação de improbidade.

No final de 2006, logo após o julgamento do mencionado recurso especial, foi localizado o primeiro julgado estadual, do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, e já relativo a uma ação civil pública. Observe-se a ementa:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL - CONTRATO SEM LICITAÇÃO - SENTENÇA QUE DETERMINA A REALIZAÇÃO DO CERTAME LICITATÓRIO - ART. 175, CF. ESTADO DE MATO GROSSO - MIGRAÇÃO PARA O PÓLO ATIVO DA AÇÃO - SUCUMBÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. Para a exploração do serviço público de transporte coletivo intermunicipal é necessária a licitação pública. Não se prorroga contrato celebrado sem essa providência determinada pelo art. 175 da Constituição federal. O fato de o ente estatal migrar para o pólo ativo da demanda impede a sua responsabilização pelas verbas de sucumbência.¹⁹²

¹⁹⁰BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Ação Cível n. 5000398-10.2022.4.03.6000*, Juiz Lucas Medeiros Gomes, 4ª Vara Federal de Campo Grande, 15 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/1499084841/inteiro-teor-1499084845>. Acesso em: 15 jan. 2024.

¹⁹¹BRASIL, *op. cit.*, nota 166.

¹⁹²BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. *Apelação Cível n. 00025048920068110000*, Relator Des. Juracy Persiani, Data de Julgamento: 06/12/2006, Sexta Câmara Cível, Data de Publicação: 15/12/2006. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/jurisprudencia/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

Pela leitura do inteiro teor, pode-se concluir que não houve grande polêmica sobre a admissibilidade da migração do ente estatal da posição de réu para a posição de autor. E o objeto do recurso foi apenas o afastamento da condenação ao pagamento das verbas sucumbenciais, o que foi acolhido pelo acórdão.

Com o passar dos anos, o que se pôde observar é que o mecanismo processual passou a ser cada vez mais utilizado, seja nas ações populares e de improbidade, seja nas ações civis públicas, havendo um grande quantitativo de julgados no bojo destas que se afiguram como a principal ação para a tutela de direitos coletivos. Na esteira dos julgados do STJ, sendo reconhecida a existência de um microsistema de direito coletivo, verifica-se que os tribunais de justiça admitem, sem muitos problemas, a possibilidade da migração interpolar, mesmo que o diploma normativo da ACP não preveja tal mecanismo. Tornou-se pacífico o entendimento de que os dispositivos da Lei de Ação Popular e da antiga Lei de Improbidade Administrativa são aplicáveis à hipótese, na linha da fundamentação de que se estaria diante do microsistema da tutela coletiva.

Duas questões estão no centro dos debates recursais sobre o tema em comento: além da distribuição das verbas sucumbenciais, a possível necessidade de indeferir o deslocamento da posição processual de réu para a de autor, de forma que não ficasse prejudicada a responsabilidade civil do ente estatal pelos danos objeto da demanda, notadamente da ação civil pública.

No seguinte julgado, ainda do ano de 2010, verifica-se a preocupação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - EDIFICAÇÃO DE CONSTRUÇÕES E BENFEITORIAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE CONCESSÃO DE AUTORIZAÇÕES PELO ÓRGÃO ESTADUAL PARA INTERVENÇÃO ANTRÓPICA NA REFERIDA ÁREA - ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" - INOCORRÊNCIA - PRETENSÃO PARA SER ALIJADA DO POLO PASSIVO DA DEMANDA E INGRESSAR NO POLO ATIVO - DESCABIMENTO.

[Trecho do Inteiro Teor do acórdão:]

Vaie dizer, em resumo, que o fato de a Fazenda ter embargado as obras do empreendimento, bem como instaurado processo administrativo para apuração da responsabilidade dos agentes públicos que emitiram as licenças e autorizações, não importa em sua exclusão do pólo passivo da demanda, porquanto tais condutas traduzem tão somente confissão quanto à matéria de fato. E os danos ambientais a serem verificados no decorrer da demanda pela prova pericial deferida deverão ser reparados de acordo com o regime de responsabilidade civil objetiva, conforme o artigo 14, § 1, da Lei nº 6.938/81. O singelo arrependimento não permite que um co-réu em ação civil pública ambiental seja transmudado em co-autor da ação, porquanto

os danos perpetrados antes do arrependimento permanecem.¹⁹³

O voto é bastante enfático em defender que não seria suficiente o reconhecimento da procedência dos pedidos quando o objeto da demanda imputa ao ente estatal responsabilidade pelos fatos danosos apurados. O Estado de São Paulo argumentou que a manutenção da sua posição de litisconsorte passivo implicaria em ser obrigado a defender o poluidor ambiental, ao ter de se defender das acusações de que teria expedido licenças e autorizações ambientais indevidas. Argumentos estes que foram considerados falaciosos pelo voto da relatora, por entender que, se a parte autora formula pedidos que só podem ser realizados pelo ente público e, assim, escolhe colocá-lo como corréu na demanda, não seria legítima a sua migração, baseada tão somente na confissão sobre a matéria fática. Confira-se:

[...] o Poder Público, ao autorizar a construção de empreendimento em área de preservação permanente, contribuiu para o ato que deu ensejo à devastação, eis que, segundo o sistema engendrado por nosso legislador, a responsabilidade civil em matéria ambiental é objetiva, observada a ocorrência do dano a ser apurado pela perícia já deferida, instando ressaltar que em se tratando de responsabilidade civil em matéria ambiental, em homenagem ao princípio da reparação integral, há a possibilidade de o juiz da causa, se o caso, mitigar o princípio da congruência, uma vez que os bens ambientais são indisponíveis.

Ainda que assim não fosse, não seria o caso de perda superveniente do objeto da demanda, na medida em que não há notícia de invalidação das autorizações, eis que o processo administrativo ainda está pendente de julgamento.

Finalmente, e apenas "ad argumentandum tantum", resta inimaginável que órgãos públicos aos quais compete agir em conformidade com as leis e a Constituição Federal defendendo o meio ambiente possam expedir licenças indevidas que permitam devastar o pouco que resta de cobertura vegetal e demais recursos naturais, para ao depois, se e quando for proposta ação civil pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, mostrarem-se arrependidos, entendendo que basta revogar autorizações irregulares para que lhes seja permitido ingressar na lide no pólo ativo a fim de litigar justamente contra aqueles que agiram com amparo em documento expedido pelo órgão público!

Finalmente, insta anotar que alguns pedidos formulados pelo autor da ação civil pública somente poderão ser atendidos pelo ora agravante, e não pelas empresas particulares que figuram como co-rés na ação civil pública, sendo certo que ao autor compete eleger contra quem irá litigar, e o autor, agora agravado, elegeu como co-ré a Fazenda do Estado de São Paulo, competindo a esta defender-se na ação.¹⁹⁴

Essa decisão é bastante ilustrativa dos apontamentos realizados neste trabalho, relativos ao paradigma clássico do processo, em que se concebe uma relação estática entre autor e réu, os quais são praticamente obrigados a litigar, apresentando alegações e argumentos contrapostos.

¹⁹³BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *AI: 90221787220098260000 SP 9022178-72.2009.8.26.0000*, Relatora Regina Capistrano, Data de Julgamento: 08 abr. 2010. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/open.do>. Acesso em: 23 fev. 2024.

¹⁹⁴*Ibid.*

Numa visão moderna, de uma relação processual dinâmica e despolarizada, não seria inconcebível o ente federativo concordar com os pedidos do autor e atuar na busca pela responsabilização dos agentes públicos que tenham realizado os atos ilícitos. Não se afigura condizente com o interesse público que o Estado, por ter sido colocado na demanda como réu, seja obrigado a defender o seu ato administrativo, por ele já identificado como ilegal e, ao que se evidencia no processo, de fato causador de danos ambientais. De ressaltar que se aplica à hipótese o princípio da autotutela, sendo poder-dever da Administração Pública rever os seus atos e revogar aqueles que sejam verificados antijurídicos. Tampouco se coaduna ao interesse público que seja a própria Fazenda Pública compelida a reparar o dano ambiental quando se revela possível apurar a responsabilidade pessoal dos agentes públicos.

Nesse sentido, o deslocamento à posição autoral não precisa significar a completa irresponsabilidade do ente público, o que se resolve pelo reconhecimento da procedência de pedidos.¹⁹⁵ De ressaltar que este reconhecimento em juízo enseja a formação de um título executivo judicial, que poderá ser executado em desfavor do ente público, caso não aja espontaneamente para cumprir com as obrigações reconhecidas – ato este que, cumpre observar, seria violador da boa-fé objetiva.

Noutro giro, deve ser considerado também que, quando o poder público é demandado como litisconsorte passivo e resolve aderir à tese do autor, aliando-se a ele para buscar a

¹⁹⁵Nesse sentido, o seguinte julgado, mais recente, do STJ: “AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE DE AUTORIZAÇÃO E LICENÇA AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. MIGRAÇÃO DE ENTE PÚBLICO PARA O POLO ATIVO. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. 1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra a Fazenda Pública do mesmo Estado para discutir a declaração de nulidade de licenças ambientais expedidas pelo DEPRN que autorizaram, ilegalmente, a intervenção em Área de Preservação Permanente. 2. A jurisprudência do STJ é no sentido de que o deslocamento de pessoa jurídica de Direito Público do polo passivo para o ativo na Ação Civil Pública 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. O Estado responde - em regime jurídico de imputação objetiva e solidária, mas de execução subsidiária - pelo dano ambiental causado por particular que se valeu de autorização ou licença ilegalmente expedida, cabendo ao autor da Ação Civil Pública, como é próprio da solidariedade e do litisconsórcio passivo facultativo, escolher o réu na relação processual em formação. Se a ação é movida simultaneamente contra o particular e o Estado, admite-se que este migre para o polo ativo da demanda. A alteração subjetiva, por óbvio, implica reconhecimento implícito dos pedidos, sobretudo os de caráter unitário (p. ex., anulação dos atos administrativos impugnados), e só deve ser admitida pelo juiz, em apreciação ad hoc, quando o ente público demonstrar, de maneira concreta e indubitável, que de boa-fé e eficazmente tomou as necessárias providências saneadoras da ilicitude, bem como medidas disciplinares contra os servidores ímprobos, omissos ou relapsos. 4. No presente caso ficou assentado pelo Tribunal de Justiça que o Estado de São Paulo embargou as obras do empreendimento e instaurou processo administrativo para apurar a responsabilidade dos agentes públicos autores do irregular licenciamento ambiental. Também está registrado que houve manifesto interesse em migrar para o polo ativo da demanda. 5. Recurso Especial provido.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1391263 SP 2011/0293369-5*, Relator Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 06/05/2014, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 07/11/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

condenação dos outros réus, isto não significa que a pretensão será julgada procedente. Tudo ainda dependerá da comprovação dos fatos alegados e, por isso, fala-se em um reconhecimento implícito dos pedidos.

Ademais, no que tange às verbas de sucumbência, é certo que o princípio da causalidade é suficiente para impedir que o Estado, cuja conduta inicialmente ilícita deu ensejo ao ajuizamento da demanda, seja ao final beneficiado pela condenação dos outros réus em honorários advocatícios sucumbenciais.¹⁹⁶ Nada obstante, no caso da demanda em comento, isso sequer seria um problema, eis que, sendo o autor o Ministério Público, não haverá condenação em honorários de sucumbência em seu favor.

Em julgado mais recente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, exsurge a mesma questão, revelando a necessidade de se repensar a lógica processual:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação Civil Pública. Loteamento irregular. Litisconsórcio passivo. Impossibilidade de migração do município de Cabo Frio para o polo ativo. Pedidos da inicial que lhe são contrapostos pela sua omissão. Ausência de boa-fé. DADO PROVIMENTO AO RECURSO.

Trecho do inteiro teor: Verifica-se que a migração do ente político para o pólo ativo da demanda é incabível, eis que lhe está sendo imputada a responsabilidade pela omissão quanto à adoção de medidas para conter o avanço do loteamento irregular, havendo pedidos na inicial voltados contra ele.¹⁹⁷

Por outro lado, julgados do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC) demonstram uma melhor aplicação da lógica ora defendida. Haverá hipóteses em que a migração deva ser indeferida; nada obstante, não é a imputação de responsabilidade ao ente público pelo autor que será suficiente fundamento para tanto.

O que de fato indica a violação da boa-fé objetiva e a ausência de observância do interesse público são casos em que o ente estatal não adere aos argumentos autorais, nem reconhece a própria responsabilidade, tampouco demonstra que esteja atuando, mediante suas prerrogativas de autoexecutoriedade e de poder de polícia, para a mitigação dos danos apontado pelo autor. Destarte, o requerimento de migração para a posição ativa não trará qualquer benefício ao interesse público, sendo mero artifício processual para que o Estado se exima da

¹⁹⁶Para maiores informações, ver precedente qualificado do STJ, relativo às verbas sucumbenciais em ação civil pública: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 962.250-SP*. Relator Ministro OG Fernandes. Corte Especial. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1731557&num_registro=201602050849&data=20180821&formato=PDF. Acesso em: 12 jan. 2024.

¹⁹⁷BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *AI n. 00400336620198190000*, Relator: Des. JDS Maria Aglae Tedesco Vilardo, Data de Julgamento: 10/03/2020, Vigésima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 13/03/2020. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>. Acesso em: 12 jan. 2024.

própria responsabilidade ambiental.

Observe-se o seguinte trecho do inteiro teor do acórdão do TJSC, no julgamento da Apelação n. 5062289-68.2020.8.24.0023, em março de 2023:

De acordo com a orientação jurisprudencial superior, a migração interpolar da pessoa jurídica de direito público -- isto é, do polo passivo para o polo ativo da causa -- importa reconhecimento do pedido por parte dela.

Todavia, no caso concreto, nem o Município de Florianópolis nem a FLORAM procederam ao reconhecimento dos pedidos, quedando-se à pretensão do autor, na medida em que defenderam não haver omissão por parte dos entes públicos a justificar a responsabilidade administrativo-ambiental subsidiária, imputando a responsabilidade ambiental exclusivamente ao corréu.

A este propósito, como bem salientado pelo douto Procurador de Justiça, "a adoção da referida providência é possível quando o Município adere ao pedido contra si formulado e, para obter a condenação dos responsáveis prioritários, migra ao polo ativo da lide para auxiliar o autor da ação. Esse, entretanto, não é o caso dos autos. Os recorrentes desejam sim ver o particular condenado e executado pelos danos causados. O fazem, inclusive, para garantir que não ocorra tentativa de manejo da obrigação contra si. Não obstante, estes não anuem com sua responsabilidade subsidiária, seja pela suposta ausência de omissão ou pelos limites do exercício do poder de polícia. Nesses termos, não tendo os recorridos admitido sua responsabilidade e concordado com os termos da inicial no que se refere a pretensão contra si manejada, não há como ser deslocado ao polo ativo da lide, pois pende pedido litigioso formulado pelo autor na inicial em seu prejuízo direto" (evento 8, fl. 4-5).

Ademais, conquanto os apelantes aleguem que há atitudes concretas que justificam o deferimento da sua migração para o polo ativo da ação, referindo-se à instauração de processo administrativo (evento 1, ANEXOS PET6, fl. 4), cumpre mencionar que, embora aquela determinação tenha ocorrido em 2007, sobressai que desde então a municipalidade não adotou qualquer medida concreta a fim de impor o cumprimento da decisão, por vez justificando que, "em razão do acúmulo de trabalho desta Fundação, o processo em questão encontra-se na assessoria jurídica para ajuizamento de ação civil pública" (evento 1, ANEXOS PET6, fl. 2), em outras aduzindo que "está se analisando a possibilidade de executar administrativamente a demolição de tais irregularidade, tendo em vista que a decisão administrativa não foi cumprida na sua íntegra. Porém esta Fundação deparou-se com a dificuldade da destinação dos animais domésticos, que são em número significativo" (evento 1, ANEXOS PET7, fl. 2).

De toda a sorte é longínquo o ano em que remontam tais fatos, a denotar que, nada obstante a ciência, o ente público se omitiu no seu poder de polícia ambiental. O que se observa, portanto, é que o Poder Público almeja, por vias transversas, eximir-se da responsabilidade administrativo-ambiental decorrente da omissão cuja inação tornou possíveis os danos ambientais perpetrados pelo corréu.

A vista disso, não há como se admitir a migração do polo passivo.¹⁹⁸

¹⁹⁸BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Apelação Cível n. 5062289-68.2020.8.24.0023*, Relator Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 14-03-2023. Disponível em: <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/index.php>. Acesso em: 12 jan. 2024.

No mesmo sentido: "Como evidente, por outro lado, isso não exonera a Fundação de cumprir suas obrigações, nos termos requeridos pelo autor. Afinal, a migração para o polo ativo pressupõe uma retratação do ente público e a assunção, voluntária, da obrigação de adequadamente exercer suas atividades, principalmente, fiscalizatórias (fl. 136, autos originários)." BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Agravo de Instrumento n. 8000286-66.2018.8.24.0000*, Relator Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 12-02-2019). Disponível em: <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/index.php>. Acesso em: 12 jan. 2024.

E ainda: BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Apelação Cível n. 50636829120218240023*, Relator Desembargador Diogo Nicolau Pítsica, Data de Julgamento: 03/05/2023, Quarta Câmara de Direito Público. Disponível em: <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/index.php>. Acesso em: 12 jan. 2024.

Em muitos tribunais de justiça não foram encontrados julgados sobre o tema, o que denota a ainda incipiente aplicação do mecanismo da migração interpolar na maioria dos Estados brasileiros.

Por outro lado, foram localizados dois interessantes acórdãos, um do TJSP e outro do TJRS, em que se aduziu a possibilidade de despolarização do processo em demandas que versam sobre interesses privados – respectivamente, casos de Direito Empresarial e de Direito de Famílias.

O TJRS adotou interessante solução, aplicando por analogia a dinâmica legislativa da Lei de Ação Popular, para solucionar hipótese de litisconsórcio ativo unitário em que um dos interessados resistiu a ingressar em juízo. No caso, tratava-se de dois irmãos, em favor dos quais o respectivo genitor assumiu a obrigação de comprar um imóvel, a qual restou inadimplida e, por isso, um dos irmãos decidiu ajuizar demanda para compelir o pai a executar a obrigação de fazer. O outro irmão, contudo, manifestou a ausência de interesse em integrar o polo ativo; nesse sentido, o juízo de primeiro grau determinou a sua citação para compor a demanda na qualidade de réu.

O tribunal, por sua vez, decidiu de forma diversa, aplicando o suporte teórico da despolarização do processo. Confira-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LITISCONSÓRCIO ATIVO UNITÁRIO-NECESSÁRIO. PRESERVAÇÃO DA GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA (ART. 5º, XXXV, DA CF). NECESSIDADE DE CITAÇÃO PARA INTEGRAR, QUERENDO, O POLO ATIVO DA DEMANDA. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, COM SUPORTE ART. 4º DA LINDB (DECRETO-LEI Nº. 4.657/42), DO DISPOSTO NO ART. 6º, § 3º, DA LEI Nº 4.717/65 (LEI DA AÇÃO POPULAR). RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

Trecho do inteiro teor: [...] Se o sujeito interessado em ir a juízo não obtivesse autorização do outro ocupante do mesmo polo da relação jurídica de direito material, não seria prestada a tutela jurisdicional pretendida. Por outro lado, de fato não faria sentido que constasse no polo passivo da demanda, já que a obrigação de fazer é do genitor, e não dele.

Melhor solução, calcada na ideia de "despolarização" do processo, é permitir que haja apenas um legitimado no polo ativo da relação jurídica processual e que o outro ocupante do mesmo polo da relação jurídica material seja citado para, querendo, acompanhar o processo, sujeitando-se à imutabilidade da solução que a ele for dada. Na hipótese, à míngua de previsão legal para solucionar tal impasse e, impondo-se resguardar a garantia de acesso ao Judiciário (art. 5º, XXXV), tenho que se afigura adequado, com suporte no art. 4º da LINDB (Decreto-Lei nº. 4.657/42), decidir de acordo com a analogia², o que permite a aplicação do disposto no art. 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), que está redigido nos seguintes termos: [...] ¹⁹⁹

¹⁹⁹BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. *Agravo de Instrumento n. 51338635420238217000*, Relator Luiz Antônio Alves Capra, Data de Julgamento: 19/05/2023, Primeira Câmara Especial Cível, Data de Publicação: 19/05/2023. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 13 jan. 2024.

O TJSP, por sua vez, demonstrou postura mais conservadora, não cogitando da aplicação analógica ao caso de Direito Empresarial e, assim, inadmitindo a migração interpolar por ausência de previsão legal.²⁰⁰

²⁰⁰Confira-se a ementa: APELAÇÃO. SOCIETÁRIO. AÇÃO DE DISSOLUÇÃO PARCIAL DE SOCIEDADE C/C APURAÇÃO DE HAVERES. Procedência parcial. Recurso da sócia requerida. Pleito de admissão na lide na condição de assistente litisconsorcial. Inadmissão. Correção. Condição de parte não se confunde com a de terceiro interveniente. Migração de polo da demanda. Impossibilidade. Inexistência de previsão legal para a hipótese dos autos. RECURSO DESPROVIDO.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *AC n. 10065217120188260564 SP 1006521-71.2018.8.26.0564*, Relator: Azuma Nishi, Data de Julgamento: 04/05/2021, 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial, Data de Publicação: 04/05/2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/open.do>. Acesso em: 23 fev. 2024.

CONCLUSÃO

Por tudo o que se expôs, o trabalho apresentado objetivou debater uma nova forma de enxergar o processo civil, permitindo a sua modernização, para trazer mais efetividade e adequação à atividade jurisdicional na solução das controvérsias que batem às suas portas. Buscou-se, a partir dos apontamentos da doutrina e jurisprudência, evidenciar que as discussões teóricas sobre um processo despolarizado e uma releitura das condições da ação, embora relativamente recentes, já vêm ganhando relevância, em especial no âmbito das demandas coletivas.

Foi visto que, tradicionalmente, o processo judicial é um caminho percorrido por duas partes com interesses opostos. Cada uma apresenta ao magistrado a sua versão dos fatos, pugnando para que seja ela acolhida, em detrimento da versão da outra. Essa perspectiva polarizada traz algumas vantagens práticas para o processo, sobretudo no que tange ao exercício do contraditório, permitindo ao magistrado um controle mais fácil da necessidade de abertura de vista a cada parte e da contagem dos prazos.

Com a possibilidade da intervenção de terceiros, já se passou a admitir a entrada de novos sujeitos e seus interesses, por vezes apenas para auxiliar uma ou outra parte, por vezes trazendo fatos outros e inaugurando nova relação jurídica processual. Aquela relação original, contudo, entre polo ativo e polo passivo, contrapostos entre si, permaneceria intacta.

Verificou-se, noutro giro, que essa ideia clássica não é a única forma de se estabelecer um conflito judicial, em que pesem os institutos processuais relativos à formação e desenvolvimento do processo civil sejam pensados fundamentalmente para uma relação deste tipo.

Nesse sentido, já existem procedimentos especiais para um melhor processamento das demandas que se revelam despolarizadas.

No âmbito do processo coletivo, já se verifica ser amplamente aceita na jurisprudência a ideia de que existe um microsistema formado pelas leis especiais que regulam as espécies de demandas coletivas, estabelecendo-se um regramento único, embora não codificado. Nesse sentido, os dispositivos de uma lei serão aplicáveis, no que couber, às demais ações coletivas e, com isso, reconhece-se a aplicabilidade da chamada migração interpolar, prevista na Lei da Ação Popular, em todas as demandas que integram o microsistema.

Na análise de tal instituto legislativo, doutrina e jurisprudência se apoiam na doutrina da despolarização do processo para explicar a qualidade da intervenção processual que se estabelece e como seria a dinâmica mais adequada, notadamente para a salvaguarda do interesse

público que justifica a existência da disposição legal.

A Teoria da Despolarização, por sua vez, vai além, propondo que não se estabeleça tal limitação para uma ou outra espécie de ação, mas sim que se repense o processo civil como um todo, em especial os institutos das condições da ação, fazendo uma releitura da legitimidade *ad causam* e do interesse de agir, que deveriam ser entendidos como legitimidade *ad actum* e zonas de interesse, com análises mais dinâmicas da relação processual.

A pesquisa possibilitou perquirir sobre a necessidade de reformulação da visão teórica tradicional sobre o processo civil, que nem sempre reflete a realidade e, portanto, não consegue acompanhar o dinamismo das relações sociais, em todas as suas nuances. E assim verificou-se que, mesmo nos processos coletivos, nos quais já existe aceitação pela jurisprudência da chamada intervenção móvel do litisconsorte, inclusive por previsão legal no caso da ação popular, é possível observar que o apego à aludida perspectiva tradicional produz obstáculos à adequada defesa do interesse público em Juízo.

Conclui-se que, se o processo civil é um instrumento a serviço dos jurisdicionados para fazer valer, com respeito à Constituição, direitos e obrigações amparados pelo ordenamento jurídico, é forçoso que ele atenda aos interesses em jogo da forma mais adequada e efetiva a cada caso concreto. A teoria processual não pode representar empecilhos para a formulação de demandas; ela deve ser um instrumento de acesso à Justiça, conferindo aos diferentes atores do processo as melhores armas na defesa de seus interesses. Quando se fala em interesse público, ainda maior deve ser o cuidado para que questões atinentes à técnica não se tornem obstáculos à sua devida e adequada defesa pelos sujeitos de direito a quem a lei conferiu tal incumbência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Código de Defesa do Consumidor*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm#art117. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. *Código de Processo Civil de 1939*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. *Código de Processo Civil de 1973*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869impressao.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. *Código de Processo Civil de 2015*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 24 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.884, de 11 de julho de 1994*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8884.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. *Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art2. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 791.042/PR*, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 19/10/2006, DJ de 9/11/2006, p. 261. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 945.238/SP*, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 9/12/2008, DJe de 20/4/2009. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no REsp n. 1.162.049/SP*, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 1/3/2016, DJe de 11/3/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.391.263/SP*, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/5/2014, DJe de 7/11/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.378.699/PR*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 7/6/2016, DJe de 10/6/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.258.662/PR*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 2/2/2016, DJe de 5/2/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.264.644/RS*, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 28.06.2016, DJe 09.08.2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.264.644/RS*, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 28/6/2016, DJe de 9/8/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.775.812/RJ*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 22/3/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.865.156/SC*, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 01.09.2020, DJe 08.09.2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.775.812/RJ*, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 19/3/2019, DJe de 22/3/2019. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=Resp+1775812&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt no REsp n. 1.733.540/DF*. Relator: Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 25/11/2019, DJe de 4/12/2019. Brasília. Disponível em:

[https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27AIRESP%27.clas.+e+@num=%271733540%27\)+ou+\(%27AgInt%20no%20REsp%27+adj+%271733540%27\).suc.e.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AIRESP%27.clas.+e+@num=%271733540%27)+ou+(%27AgInt%20no%20REsp%27+adj+%271733540%27).suc.e.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1.817.109/RJ*, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 23/2/2021, DJe de 25/3/2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201502682359. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgInt nos EDcl no AREsp n. 506.490/PR*, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 26/4/2023. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 1391263 SP 2011/0293369-5*, Relator Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 06/05/2014, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 07/11/2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Embargos De Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 962.250 -SP*. Relator Ministro OG Fernandes. Corte Especial. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequenciaI=1731557&num_registro=201602050849&data=20180821&formato=PDF. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.042 - Processo n. 0066053-39.2021.1.00.0000*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.043 - Processo n. 0066059-46.2021.1.00.0000*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315955>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. *Apelação Cível n. 00025048920068110000*, Relator Des. Juracy Persiani, Data de Julgamento: 06/12/2006, Sexta Câmara Cível, Data de Publicação: 15/12/2006. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/jurisprudencia/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *AI n. 00400336620198190000*, Relator: Des. JDS Maria Aglae Tedesco Vilardo, Data de Julgamento: 10/03/2020, Vigésima Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 13/03/2020. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. *Agravo de Instrumento n. 51338635420238217000*, Relator Luiz Antônio Alves Capra, Data de Julgamento: 19/05/2023, Primeira Câmara Especial Cível, Data de Publicação: 19/05/2023. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 13 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Apelação Cível n. 5062289-68.2020.8.24.0023*, Relator Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 14-03-2023. Disponível em: <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/index.php>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Agravo de Instrumento n. 8000286-66.2018.8.24.0000*, Relator Sérgio Roberto Baasch Luz, Segunda Câmara de Direito Público, j. 12-02-2019). Disponível em: <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/index.php>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. *Apelação Cível n. 50636829120218240023*, Relator Desembargador Diogo Nicolau Pítsica, Data de Julgamento: 03/05/2023, Quarta Câmara de Direito Público. Disponível em: <https://eproc2g.tjsc.jus.br/eproc/index.php>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *AI: 90221787220098260000 SP 9022178-72.2009.8.26.0000*, Relatora Regina Capistrano, Data de Julgamento: 08 abr. 2010. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/open.do>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. *AC n. 10065217120188260564 SP 1006521-71.2018.8.26.0564*, Relator: Azuma Nishi, Data de Julgamento: 04/05/2021, 1ª Câmara Reservada de Direito Empresarial, Data de Publicação: 04/05/2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/open.do>. Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Apelação Cível n. 0023953-67.2013.4.02.5101*. Relatora Simone Schreiber. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=* &lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A00239536720134025101%29%7C%28numero_cnj_judici%3A00239536720134025101%29%7C%28NumProcesso%3A00239536720134025101%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *AG n. 201102010038686 RJ-2011.02.01.003868-6*, Relator: Juíza Federal Convocada Fatima Maria Novelino Sequeira, Data de Julgamento: 09/05/2012, Oitava Turma Especializada, Data de Publicação: E-DJF2R - Data: 15/05/2012. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=* &lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A00239536720134025101%29%7C%28numero_cnj_judici%3A00239536720134025101%29%7C%28NumProcesso%3A00239536720134025101%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Agravo de Instrumento n. 0005866-64.2018.4.02.0000*, Relator: Guilherme Couto De Castro, Data de Julgamento: 24/05/2019, 6ª TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: 28/05/2019. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=* &lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A00239536720134

025101%29%7C%28numero_cnj_judici%3A00239536720134025101%29%7C%28NumProcesso%3A00239536720134025101%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *AG n. 00058666420184020000 RJ 0005866-64.2018.4.02.0000*, Relator: Guilherme Couto De Castro, Data de Julgamento: 24/05/2019, 6ª Turma Especializada. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas/?q=&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&filter=0&getfields=*&lr=lang_pt&oe=UTF-8&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&requiredfields=%28%28NumProcessoPublico%3A00239536720134025101%29%7C%28numero_cnj_judici%3A00239536720134025101%29%7C%28NumProcesso%3A00239536720134025101%29%29&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&entsp=a&adv=1&base=JP-TRF&wc=200&wc_mc=0&ud=1. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. *Ação Cível n. 5000398-10.2022.4.03.6000*, Juiz Lucas Medeiros Gomes, 4ª Vara Federal de Campo Grande, 15 mai. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/1499084841/inteiro-teor-1499084845>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Ap.Civ n. 50172053820184036100 SP*, Relator Desembargador Federal Helio Egydio De Matos Nogueira, 1ª Turma, Data de Julgamento: 24/09/2021, Data de Publicação: DJEN 29/09/2021. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. *Ap.Civ n. 00242492920004036100 SP*, Relator Desembargador Federal Nino Toldo, Data de Julgamento: 24/06/2021, Décima Primeira Turma, Data de Publicação: DJEN 15/07/2021. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *AG n. 50267471520214040000 5026747-15.2021.4.04.0000*, Relator: Victor Luiz Dos Santos Laus, Data de Julgamento: 05/11/2021, Quarta Turma. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201>. Acesso em: 13 fev. 2024.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro – um terceiro enigmático*. São Paulo: Saraiva. 3. ed. 2012.

CABRAL, Antônio do Passo. Despolarização do processo e “zonas de interesse”: sobre a migração entre polos da demanda. *Revista da SJRJ*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 19-55, 2009.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Manual de direito processual civil*. Barueri: Atlas, 2022.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Nothfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. *Acesso à Justiça - Uma Nova Pesquisa Global*. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/?lang=pt-br>. Acesso

em: 25 mar. 2023.

DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil*. 14. ed. Salvador: Juspodivm, 2012. v.1.

DIDIER JR. Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. V. 1. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. V. 4. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Direito Processual Civil*. São Paulo: Bushatsky, 1975.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. São Paulo: Malheiros, 2017.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Manual de Direito Processual Civil*. Tocantis: Intelectos, 2003. v.1.

MAZZEI, Rodrigo Reis. A intervenção móvel da pessoa jurídica de direito público na ação popular e ação de improbidade administrativa (art. 6º, §3º, a LAP e art. 17, §3º, da LIA). *In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo Abelha; ALVIM, Eduardo Arruda (Coord.). Temas de improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microsistema da tutela coletiva. *Revista Forense*, ano 103, v. 394, p. 264-280, nov./dez. 2007.

MAZZOLA, Marcelo; RIBEIRO, Nathalia. Resignificação da posição processual do INPI nas ações de nulidade: um litisconsorte dinâmico – necessidade de afetação do tema pelo STJ. *In: MENDES, Paulo Parente Marques; ROCHA FILHO, Valdir de Oliveira; MAZZOLA, Marcelo Leite da Silva (orgs). Propriedade Intelectual: reflexões contemporâneas*. Curitiba: CRV, 2018, p. 27-48.

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

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Litisconsórcio unitário*. Rio de Janeiro: Forense, 1972.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Intervenção litisconsorcial voluntária. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, v.1, p. 40-58, jul./ago. 2004.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Assistência – Finalidade e Modalidades. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, v. 54, p. 37-46, maio-jun. 2013.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Condições da ação. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 259, ano 73, p. 41-44, jul-ago-set. 1977.