

## **DESPOLARIZAÇÃO DO PROCESSO E POSSIBILIDADE DE TROCA DE POLOS DA DEMANDA**

### **DEPOLARIZATION OF THE PROCESS AND POSSIBILITY OF CHANGING DEMAND POLES**

**Larissa Loureiro Giuberti**

Graduanda em Direito, Faculdade de Ensino Superior de Linhares, Brasil  
E-mail: giubertil@gmail.com

**Matheus Lopes da Silva**

Mestre, Faculdade de Ensino Superior de Linhares, Brasil  
E-mail: matheus.silva@csc.ufsb.edu.br

#### **RESUMO**

A Ação Civil Pública é um instrumento essencial para a proteção de direitos coletivos e da vida, enquanto a Ação Popular, embora útil, é mais limitada, focando na invalidação de atos lesivos ao patrimônio público. Este trabalho analisa a possibilidade de o Poder Público atuar na Ação Civil Pública de diferentes maneiras, incluindo a mudança de pólo ou a atuação conjunta com o autor popular. A legislação brasileira, através da Lei da Ação Popular e da Lei de Improbidade Administrativa, permite que o ente público mude de posição no processo, inicialmente figurando no polo passivo e, posteriormente, no polo ativo. Essa mudança de posição tem implicações significativas, afetando a interpretação e aplicação de diversos institutos processuais, como o interesse em recorrer e a necessidade de remessa necessária. Este estudo propõe uma abordagem dinâmica da legitimidade e do interesse no processo moderno, reconhecendo que esses elementos são flexíveis ao longo do tempo. O objetivo é oferecer diretrizes para a exploração do tema, contribuindo para a reflexão sobre a proteção coletiva de direitos e a aplicação prática dos institutos do processo coletivo.

**Palavras-Chave:** Ação Civil Pública; Ação Popular; Direitos Coletivos; Legislação Brasileira; Processo Coletivo; Legitimidade; Interesse Processual.

#### **ABSTRACT**

The Public Civil Action is an essential instrument for protecting collective rights and life, while the Popular Action, though useful, is more limited, focusing on invalidating acts harmful to public assets. This paper analyzes the possibility of the Public Authority acting in the Public Civil Action in different ways, including changing sides or acting jointly with the popular plaintiff. Brazilian legislation, through the Popular Action Law and the Administrative Improbability Law, allows the public entity to change positions in the process, initially appearing as a defendant and later as a plaintiff. This change in position has significant implications, affecting the interpretation and application of various procedural institutes, such as the interest in appealing

and the need for mandatory remittance. This study proposes a dynamic approach to legitimacy and interest in the modern process, recognizing that these elements are flexible over time. The goal is to provide guidelines for exploring the topic, contributing to the reflection on the collective protection of rights and the practical application of collective process institutes.

**Keywords:** Public Civil Action; Popular Action; Collective Rights; Brazilian legislation; Collective Process; Legitimacy; Procedural Interest.

## 1.INTRODUÇÃO

A Ação Civil Pública é um dos instrumentos mais importantes para proteger a vida, sendo amplamente utilizado para garantir direitos coletivos. Embora a Ação Popular também possa ser útil para esse fim, sua finalidade limitada à invalidação de atos prejudiciais ao patrimônio público e ao ressarcimento de danos a ele associados a torna menos adequada como principal recurso para proteger direitos específicos, que requerem a primazia da tutela específica.

Este trabalho analisa a possibilidade de o Poder Público atuar na Ação Civil Pública independentemente da posição que ocupava originalmente, explorando se é permitido ao Ente Político mudar de polo ou atuar sozinho ou em conjunto em posições jurídicas típicas do polo oposto.

No Brasil, as únicas situações em que essa mudança de posição é prevista estão delineadas no artigo 6º, parágrafo 3º, da Lei da Ação Popular (Lei 4.717/65), estendido pelo artigo 17, parágrafo 3º, da Lei 8.429/92 às ações de improbidade administrativa.

Inicialmente, a Lei da Ação Popular estipula a possibilidade de litisconsórcio necessário no polo passivo, exigindo que sejam citados como réus o agente público responsável pelo ato, o ente público ao qual esse agente está vinculado e os beneficiários do ato considerado ilegal ou prejudicial. Posteriormente, a lei possibilita que o ente público, concordando com o autor popular, mude para o polo ativo e atue em conjunto com o demandante.

A aplicação desse instituto à Ação Civil Pública teria implicações práticas significativas, já que certas faculdades processuais são concedidas apenas a

sujeitos que ocupam determinadas posições. Além disso, a interpretação e aplicação de outros institutos seriam afetadas, como a definição do interesse em recorrer, a alteração da verba de sucumbência e a determinação da necessidade de remessa necessária. Por fim, é crucial abordar a questão destacando a natureza dinâmica da relação processual, que nos permite entender a legitimidade e o interesse como elementos flexíveis no tempo, sem uma rigidez absoluta. Reconhecer esse dinamismo nos leva a identificar situações processuais em que certos sujeitos possuem interesses comuns e opostos ao mesmo tempo, mesmo estando no mesmo polo da demanda, evidenciando a necessidade de uma compreensão dinâmica do interesse e da legitimidade no processo moderno.

Este trabalho, portanto, tem como objetivo geral apresentar uma perspectiva sobre o problema e sugerir algumas diretrizes para o início da exploração do tema, delineando parâmetros que possam orientar a aplicação das ideias aqui desenvolvidas. Não pretende esgotar todas as nuances de um tema tão abrangente; trata-se, antes, de uma contribuição inicial para a reflexão sobre o assunto, visando analisar a proteção coletiva de direitos de forma doutrinária, mas com foco em casos práticos, permitindo a discussão dos institutos do processo coletivo e seu funcionamento.

## **1. DESENVOLVIMENTO**

### **1.1. Despolarização do processo: zonas de interesse e centro de atuação**

A despolarização do processo, no contexto jurídico, refere-se à estratégia de mitigar a oposição rígida entre as partes em litígio, criando áreas de interesse comum e um centro de atuação compartilhado. Em vez de manter uma dinâmica adversarial, busca-se encontrar pontos de convergência e cooperação entre os envolvidos. Conforme o entendimento:

Posto que é de fundamental importância estudar o desenvolvimento do processo coletivo, a defesa de direitos transindividuais, a autonomia do direito processual e a fase de instrumentalização do processo (ALMEIDA, 2007, p.18).

Essa abordagem reconhece que, em muitas situações, as partes podem

compartilhar interesses ou objetivos similares em certos aspectos da disputa, apesar das discordâncias em outras áreas. Por exemplo, em um litígio comercial, as partes podem concordar com a importância de preservar a confidencialidade de certas informações, mesmo que estejam em desacordo quanto ao valor dos danos reclamados.

Ao identificar e explorar essas zonas de interesse mútuo, as partes podem colaborar de forma mais eficaz na resolução de suas diferenças, reduzindo a necessidade de litígios prolongados e onerosos. Isso pode ser alcançado por meio de negociações diretas, mediação ou outras formas de resolução alternativa de disputas.

A despolarização do processo visa, assim, promover uma abordagem mais construtiva e cooperativa para a resolução de conflitos jurídicos.

A despolarização do processo, conceito essencial no campo jurídico, busca reduzir a tradicional polarização entre as partes envolvidas em um litígio, estabelecendo zonas de interesse comum e um centro de atuação compartilhado. Essa abordagem, em conformidade com o Novo Código de Processo Civil (CPC), promove uma visão mais colaborativa e menos adversarial no contexto jurídico.

No CPC, esse princípio é refletido em diversas disposições que encorajam a cooperação entre as partes. Por exemplo, o artigo 6º estabelece que "todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva". Esse dispositivo ressalta a importância da colaboração mútua para o alcance de uma solução justa e eficiente.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de acordo quanto aos procedimentos processuais. O artigo 191 do CPC permite que as partes estipulam livremente as regras procedimentais aplicáveis ao caso, desde que não firam disposições legais imperativas. Essa flexibilidade permite que as partes adaptem o processo às suas necessidades específicas, promovendo uma maior eficiência e satisfação das partes envolvidas.

Dessa forma, a despolarização do processo, fundamentada nos princípios e dispositivos do CPC, busca criar um ambiente mais colaborativo e menos

litigioso, contribuindo para uma justiça mais acessível, eficiente e satisfatória para todos os envolvidos.

## **1.2. OS REQUISITOS PROCESSUAIS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EA LEGITIMIDADE DO ENTE PÚBLICO**

Os elementos conhecidos como condições da ação - possibilidade jurídica do pedido, interesse de agir e legitimidade das partes - são critérios processuais que determinam a viabilidade da ação. Embora a expressão "condições da ação" não seja mais utilizada no novo Código de Processo Civil (CPC), o artigo 17 estabelece que a propositura da ação está condicionada à legitimidade ad causam e ao interesse de agir, com a consequência de carência de ação, ou seja, a extinção do processo sem análise do mérito (por sentença terminativa), caso falte legitimidade para a causa ou interesse de agir (artigo 485, VI), sem mencionar mais a (im)possibilidade jurídica do pedido.

A possibilidade jurídica do pedido é um dos elementos tradicionais das condições da ação, referindo-se à existência de previsão legal que permita ao Judiciário conhecer do pedido formulado pelo autor. Segundo a doutrina, não basta apenas o pedido ser tecnicamente possível; ele deve estar em consonância com as normas jurídicas vigentes. No entanto, a exclusão dessa condição no texto do novo CPC reflete uma mudança no enfoque do processo civil brasileiro, que agora privilegia a análise do mérito da demanda em detrimento de questões formais.

Já o interesse de agir, outro requisito essencial para a admissibilidade da ação, é avaliado pela presença da necessidade de utilização do processo para a proteção ou reconhecimento de um direito. A legislação processual atual não apenas manteve, como também aprimorou, a exigência de que o autor demonstre a utilidade prática do processo para a resolução do litígio.

Assim, o CPC/2015 reforça a necessidade de uma abordagem pragmática e eficiente na condução dos processos judiciais, alinhada com os princípios da celeridade e da economia processual.

A legitimidade das partes, por sua vez, refere-se à adequação das partes para participar da ação, devendo ser avaliada tanto no pólo ativo quanto

no passivo. São considerados legitimados ativos aqueles que possuem interesse jurídico na causa, enquanto os passivos são aqueles que, conforme o direito material em questão, detém a obrigação correspondente ao que é alegado na petição inicial.

Essa análise é feita com base na teoria da asserção, amplamente reconhecida no direito processual brasileiro. A Lei 7.347/1985 especifica os legitimados para iniciar e conduzir a ação civil pública no seu artigo 5º.

A legitimidade ativa é determinada previamente pela lei, seguindo o sistema *ope legis*, em contraste com o sistema *ope iudicis* adotado em sistemas legais da Common Law. Quando uma entidade, seja ela uma pessoa jurídica ou não, é incluída no rol legal abstrato, ela se torna automaticamente parte legítima para atuar como autor na ação coletiva, presumindo-se que o requisito de representatividade adequada foi atendido.

Essa forma de legitimidade é comumente chamada de legitimação concorrente disjuntiva, pois, embora haja vários co-legitimados, cada um deles pode iniciar a ação sem a necessidade de consentimento dos outros.

Atualmente, os pressupostos da ação civil pública estão sendo relacionados a questões éticas e de eficiência processual, visando evitar a abertura de processos sem probabilidade de sucesso e desencorajar ações temerárias que possam prejudicar outros indivíduos sem limites adequados. A utilização dos instrumentos processuais serve para eliminar litígios excessivos, promovendo justiça.

Em outras palavras, o Código de Processo Civil de 2015 aboliu a categoria das condições da ação como tal. No entanto, os elementos que compunham essa categoria permanecem intactos, embora tenham sido deslocados. Portanto, se o juiz constatar, ao receber a petição inicial, a falta de interesse de agir ou legitimidade *ad causam*, indeferirá a petição inicial. O artigo 330 do CPC estabelece isso:

A petição inicial será indeferida

quando:(...)

II - a parte for manifestamente

ilegítima; III - o autor carecer de

interesse processual;

Se a ausência de um desses pressupostos for constatada após a fase inicial, a carência da ação será declarada. Conforme o artigo 485 do CPC 2015:

O juiz não resolverá o mérito quando:

(...) VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual;

A possibilidade jurídica do pedido, por sua vez, passou a ser considerada uma questão de mérito. Isso é bastante coerente, pois quando uma parte apresenta um pedido que é juridicamente impossível, não se trata de carência da ação, mas sim de uma verdadeira improcedência do pedido, resolvendo-se, portanto, o mérito.

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

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

O tratamento dado pelo novo Código de Processo Civil à legitimidade das partes, ao interesse de agir e à possibilidade jurídica do pedido encerrou um debate doutrinário de mais de quarenta anos e rompeu com o paradigma das condições da ação, que muitas vezes era elevado a um status ontológico.

A verificação desses pressupostos é feita com base nas alegações feitas pela parte autora na petição inicial (a relação jurídica *in statu assertionis*). Provavelmente, essas alegações devem ser aceitas e consideradas verdadeiras, pois se trata de uma concepção abstrata do direito acionário, conforme a teoria da asserção.

Nesse sentido, destaca-se a exposição do Desembargador e Doutrinador Alexandre Freitas Câmara:

*Divide-se a doutrina sobre o tema, em duas grandes correntes. Uma primeira, liderada por Liebman, e que conta com adesão, entre outros, de Dinamarco e de Orestes Nestor de Souza Laspro (...). De outro lado, uma segunda teoria, chamada 'teoria da asserção', segundo a qual a verificação da presença*

*das 'condições da ação' se dá à luz das afirmações feitas pelo demandante em sua petição inicial, devendo o julgador considerar a relação jurídica deduzida em juízo in statu assertionis, isto é, à vista do que se afirmou. Deve o juiz raciocinar admitindo, provisoriamente, e por hipótese, que todas as afirmações do autor são verdadeiras, para que se possa verificar se estão presentes as condições da ação. Defendem esta teoria, entre outros, Barbosa Moreira e Watanabe. Na mais moderna doutrina estrangeira, encontra-se a adesão a esta teoria em Elio Fazzalari. (...) Parece-me que a razão está com a teoria da asserção. As 'condições da ação' são requisitos exigidos para que o processo vá em direção ao seu fim normal, qual seja, a produção de um provimento de mérito. Sua presença, assim, deverá ser verificada em abstrato, considerando-se, por hipótese, que as assertivas do demandante em sua inicial são verdadeiras (...).*

A legitimidade, por sua vez, refere-se à adequação das partes para participar da ação, devendo ser avaliada tanto no lado que move a ação quanto no lado que a contesta. São considerados legitimados ativos e passivos aqueles que, conforme o direito material em questão, detêm o direito e a obrigação, respectivamente, correspondentes ao que é alegado na petição inicial. Essa análise é feita com base na teoria da asserção, amplamente reconhecida no direito processual brasileiro. A Lei 7.347/1985 especifica os legitimados para iniciar e conduzir a ação civil pública no seu artigo 5º.

A legitimidade ativa é determinada previamente pela lei, seguindo o sistema *ope legis*, em contraste com o sistema *ope iudicis* adotado em sistemas legais da Common Law.

Quando uma entidade, seja ela uma pessoa jurídica ou não, é incluída no rol legal abstrato, ela se torna automaticamente parte legítima para atuar como autor na ação coletiva, presumindo-se que o requisito de representatividade adequada foi atendido. Essa forma de legitimidade é comumente chamada de legitimação concorrente disjuntiva, pois, embora haja vários co-legitimados, cada um deles pode iniciar a ação sem a necessidade de consentimento dos outros.

Atualmente, os pressupostos da ação civil pública estão sendo relacionados a questões éticas e de eficiência processual, visando evitar a abertura de processos sem probabilidade de sucesso e desencorajar ações temerárias que possam prejudicar outros indivíduos sem limites adequados.

A legitimidade ativa é um conceito fundamental no direito processual civil brasileiro, determinando quais entidades têm o direito legal de iniciar ações coletivas. De acordo com o sistema *ope legis*, as entidades especificamente listadas na Lei 7.347/1985, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas, são automaticamente consideradas legitimadas para a propositura da ação civil pública.

Esse sistema contrasta com o sistema *ope iudicis* encontrado em sistemas legais de Common Law, onde a legitimidade é determinada pelo tribunal caso a caso. No Brasil, a escolha pelo sistema *ope legis* visa proporcionar clareza e previsibilidade quanto aos sujeitos aptos a atuar na proteção dos interesses coletivos.

A legitimação concorrente disjuntiva é uma característica marcante do sistema brasileiro, permitindo que múltiplos legitimados ativos possam iniciar a ação civil pública de forma independente e simultânea.

Essa abordagem visa facilitar o acesso à justiça e promover uma representação mais ampla dos interesses coletivos, sem a necessidade de coordenação prévia entre os co-legitimados. No entanto, é essencial que todos os legitimados ativos observem o princípio da eficiência processual, evitando ações judiciais que possam ser consideradas temerárias ou sem probabilidade razoável de sucesso, prejudicando assim a efetividade do processo.

Recentemente, há um movimento crescente para relacionar os pressupostos da ação civil pública não apenas aos critérios legais, mas também a questões éticas. Esse enfoque visa assegurar que as ações coletivas sejam conduzidas de maneira responsável e que contribuam efetivamente para a justiça social. Além disso, a consideração da eficiência processual tem sido crucial para evitar a sobrecarga do Poder Judiciário com ações que não apresentam viabilidade jurídica, promovendo assim uma justiça mais célere e eficiente para todos os envolvidos.

### **1.3 A COLABORAÇÃO PROCESSUAL: ATUAÇÃO CONJUNTA DAS PARTES**

A doutrina brasileira incorporou do direito europeu o princípio da cooperação, no qual o processo é concebido como resultado da interação cooperativa entre juiz e partes (ARAÚJO, 2005). Esse princípio reflete uma mudança de paradigma no processo civil, afastando-se do modelo adversarial estrito para uma abordagem mais colaborativa e participativa. A cooperação no processo não se limita apenas à esfera judicial, mas também entre as próprias partes, visando alcançar uma solução consensual para o conflito.

A abordagem moderna do processo requer um juiz ativo no centro da controvérsia e a participação ativa das partes, promovendo a igualdade entre os sujeitos do processo (TALAMINI; WAMBIER, 2016). A figura do juiz não é mais apenas um árbitro passivo das disputas, mas um facilitador ativo do diálogo e da negociação entre as partes. Essa participação efetiva do magistrado é crucial para garantir que o processo seja conduzido de maneira justa e eficiente, permitindo que as partes tenham igualdade de oportunidades na defesa de seus interesses.

Nesse contexto, o Novo Código de Processo Civil introduziu a possibilidade de acordo entre as partes, onde todos colaboram na definição das regras que regerão o processo específico, incluindo prazos, dispensa de recursos e meios de prova (BRASIL, 2016). Essa é uma ferramenta pela qual os sujeitos do processo, apesar de terem interesses divergentes, trabalham juntos para alcançar objetivos processuais que beneficiem a todos. A valorização dos acordos judiciais reflete a tendência de reduzir o litígio excessivo e promover uma justiça mais rápida e eficaz.

Da mesma forma, o novo código processual permite que as partes apresentem requerimentos conjuntos. Um exemplo semelhante está na disposição do artigo 114, parágrafo 2º, da Constituição da República de 1988, conforme a redação da emenda constitucional 45/2004, que permite requerimentos conjuntos para instaurar dissídios coletivos de natureza econômica na Justiça do Trabalho (BRASIL, 1988). Esse dispositivo constitucional evidencia a intenção de promover a conciliação e a colaboração entre as partes, mesmo em contextos de litígios complexos e de grande

repercussão social.

Além disso, a cooperação no processo vai além da mera redução de litígios, sendo uma expressão de justiça restaurativa. A ideia é que a resolução cooperativa de disputas pode restaurar relações danificadas e promover um senso de justiça e equidade entre as partes envolvidas. O envolvimento ativo das partes no processo de tomada de decisões pode aumentar a satisfação com os resultados e reduzir o ressentimento associado a processos judiciais adversariais.

No entanto, é fundamental reconhecer que a cooperação não elimina a necessidade de um julgamento justo e imparcial por parte do juiz. O papel do magistrado continua sendo crucial para garantir que os acordos sejam equitativos e que as partes sejam protegidas contra abusos ou pressões indevidas. A cooperação deve ser vista como uma ferramenta complementar para a administração da justiça, que pode ser especialmente eficaz em contextos onde há espaço para negociação e compromisso.

Em síntese, a cooperação no processo civil representa uma evolução significativa na forma como as disputas são resolvidas judicialmente, promovendo uma cultura de diálogo, colaboração e respeito mútuo entre as partes e o judiciário. Essa abordagem não apenas melhora a eficiência do sistema judiciário, mas também fortalece a legitimidade e a credibilidade das decisões judiciais.

#### **1.4 A POSSIBILIDADE DE MIGRAÇÃO DE UM PÓLO PARA OUTRO DA DEMANDA (ANÁLISE SOBRE O ART. 6º §3º DA LEI DA AÇÃO POPULAR)**

Um tema de relevância neste estudo é a questão da atuação dos sujeitos processuais, independentemente do polo da demanda no qual inicialmente se encontram posicionados. Em outras palavras, investiga-se se os atores processuais têm a possibilidade de migrar de um pólo para outro, ou de atuar em conjunto ou individualmente em posições jurídicas típicas do polo oposto.

No ordenamento jurídico brasileiro, as únicas possibilidades

reconhecidas para essa migração interpolar são aquelas presentes no artigo 6º, parágrafo 3º da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/65), e também estendidas pelo artigo 17, parágrafo 3º da Lei 8.429/92 às ações de improbidade administrativa (BRASIL, 1965; 1992).

Inicialmente, a Lei de Ação Popular prevê a hipótese de litisconsórcio necessário no polo passivo, determinando que devem ser citados como réus o agente público responsável pelo ato, o ente público ao qual o agente está vinculado, e ainda os beneficiários do ato considerado ilegal ou lesivo. Posteriormente, prevê a possibilidade do ente público, em concordância com o autor popular, migrar para o polo ativo e agir em conjunto com o demandante.

A aplicabilidade desse instituto para o processo civil em geral teria repercussões práticas significativas, uma vez que algumas faculdades processuais são autorizadas somente aos sujeitos que figuram em determinadas posições, como a exceção de incompetência, embargos de terceiro, reconvenção, entre outros (ARMELIN, 1979). A interpretação e aplicação de outros institutos também seriam afetadas, incluindo a fixação do interesse em recorrer, a alteração da verba de sucumbência e a incidência (ou não) da remessa necessária (BEDAQUE, 2003).

Esse tema é relevante não apenas para a atuação processual do *amicus curiae* e das agências reguladoras, que possuem faculdades imparciais no interesse público de regulação e fiscalização (SALLES, 2003), mas também para a atuação processual de litisconsortes, quando há interesses contrapostos ou discordâncias estratégicas entre os envolvidos (VOGT, 2017).

Entretanto, é importante ressaltar que são escassos os estudos abrangentes sobre essa questão. A literatura existente se limita, em grande parte, a análises pontuais no contexto de outros temas, como a ação popular, improbidade administrativa e *amicus curiae*. O autor citado busca abordar o tema de forma ampla, explorando a aplicação de dispositivos da ação popular e da improbidade administrativa para outras ações coletivas (MAZZEI, 2008, apud CABRAL, 2009).

Embora tanto a experiência prática da administração pública quanto a jurisprudência indicam posições mais restritivas quanto à possibilidade de

migração entre os polos da demanda, é comum que o Estado, quando figurando no polo passivo, se oponha a atuar em conjunto com o autor ou a reconhecer a procedência de seus argumentos. Por outro lado, parte da jurisprudência estabelece que um sujeito, ao figurar em determinado tipo de ação, só pode ser réu, ou sempre atua como assistente litisconsorcial do autor, e assim por diante (BRASIL, 2007).

Por fim, Mazzei (2008, apud CABRAL, 2009, p. 05) faz a seguinte declaração:

Uma tal conclusão pela compreensão restritiva pode ser identificada em função das mais diversificadas razões, sendo elas: a) uma idealização estática de relações jurídicas processuais; b) a legitimidade ad causam e o interesse de agir relacionados com o direito material, fotografados e petrificados no momento da propositura de demanda; c) o conceito de interesse-necessidade, sustentado na lide e em uma lesão praticada pelo réu; d) estabilização subjetiva de demanda; e) o litisconsórcio necessário relacionado à relação material; f) o conceito de citação como um chamado a 'defender-se', entre outros.

A questão que surge é: se a conduta despolarizada não se aplica em um processo geral, qual seria a justificativa para que o ordenamento jurídico permitisse a migração entre os pólos em uma ação popular e na improbidade administrativa?

Normalmente, aponta-se a migração como uma medida conveniente às mudanças políticas, permitindo, na sucessão de governos, que o poder público tivesse a liberdade de atuar em qualquer polo, sem estar obrigado a defender um ato efetuado na administração anterior quando discordante com o autor (CABRAL, 2009). O escritor Cabral (2009) argumenta que não acredita na ideia de que a despolarização é um instituto processual "partidário", destacando alguns elementos, como:

1) O dinamismo das relações processuais, que nos permite considerar a legitimidade e o interesse como elementos que mudam ao longo do tempo e não são rigidamente definidos;

2) O reconhecimento de que esse dinamismo nos permite identificar situações processuais em que certos sujeitos podem ter, ao mesmo tempo, interesses comuns e opostos, mesmo que estejam no mesmo polo da demanda, o que demonstra que, no processo moderno, apenas uma compreensão dinâmica dos interesses e da legitimidade é adequada;

3) Para tanto, é necessário explorar o tema da legitimidade ad actum e o conceito proposto como "zonas de interesse".

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pode-se observar que o ajuizamento de uma ação coletiva estabelece uma relação jurídica complexa na qual os sujeitos processuais detêm direitos e deveres, possibilitando que um único sujeito assuma múltiplas posições jurídicas processuais. Dessa forma, dependendo do bem jurídico violado, a Administração Pública pode ter interesse e legitimidade na proteção do bem lesado.

Apesar do caráter geral dessa regra, visto que esse mecanismo processual não está previsto na Lei da Ação Civil Pública, o entendimento predominante é de que sua aplicação se restringe às ações populares e às ações de improbidade administrativa. É relevante destacar que os mesmos interesses coletivos discutidos em uma ação popular podem ser protegidos por meio de uma ação civil pública, e que não há hierarquia entre esses interesses e outros interesses coletivos. A posição predominante, portanto, gera uma disparidade, afetando negativamente a efetividade da tutela jurisdicional coletiva.

O Código de Processo Civil, em razão de sua criação, apresenta como característica proeminente o rigor técnico e científico, resultante do amadurecimento da ciência processual durante o ápice do procedimentalismo científico. A metodologia jurídica técnica rigorosa faz com que o sistema processual seja minucioso, buscando regular de forma abrangente e completa todo o direito processual civil.

Conforme discutido nos parágrafos precedentes, o interesse de agir e a legitimidade assumem uma conotação distinta quando comparados às ações

individuais, uma vez que o interesse tutelado é coletivo e a legitimidade é conferida a um legitimado extraordinário. Não obstante, a análise desses elementos não pode se restringir ao momento da propositura da demanda, demandando uma avaliação contínua ao longo de toda a tramitação processual, dada sua natureza dinâmica. Os conceitos jurídico- processuais estabelecidos sob premissas inadequadas e incompatíveis com os contornos modernos do processo civil representam um desafio significativo para a prática de atos processuais de forma despolarizada.

Diante disso, inicialmente cogita-se que a edição de um Código de Processo Coletivo poderia ser a solução ideal para concentrar as normas e princípios gerais que regem esse tipo de instrumento, proporcionando um tratamento coeso, lógico e eficaz das questões coletivas. Embora tramitem na Câmara dos Deputados alguns projetos de lei que visam reformular a legislação sobre ação civil pública, como o Projeto de Lei nº 4441/20 e o PL nº 2943/2019, talvez o projeto de maior relevância seja o Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover - PL nº 1.641/21, que propõe uma nova Lei da Ação Civil Pública com base na melhor doutrina do processo coletivo brasileiro.

Entretanto, a criação de um grande número de leis especiais sobre tutela coletiva pode contribuir para a complexidade do sistema jurídico brasileiro. Além disso, a aprovação de um código nos moldes propostos parece distante, enfrentando resistências dos interesses corporativos estabelecidos no Congresso Nacional.

Assim, o caminho mais viável e necessário no momento para os aplicadores do Direito é buscar soluções hermenêuticas que preservem a coerência do sistema jurídico e, ao mesmo tempo, maximizem a eficiência na proteção dos interesses coletivos. Nesse sentido, as regras sobre tutela coletiva devem ser interpretadas de forma conjunta, por meio de uma análise sistemática fundamentada no diálogo entre as fontes, constituindo um microsistema.

É importante ressaltar que a possibilidade de migração de polos pelo Poder Público, prevista na Lei da Ação Popular, pode ser aplicável a todas as ações coletivas, quando conveniente e útil para a efetiva prestação da tutela

jurisdicional. Com efeito, a omissão do legislador não indica uma escolha por um silêncio eloquente, pois a interpretação sistemática desse microsistema deve favorecer a regra mais favorável à defesa efetiva do interesse público primário e à concretização de direitos.

A busca por soluções hermenêuticas contribui para uma compreensão mais abrangente das formas de interpretação das normas sobre tutela coletiva no país, esperando-se que essas abordagens possam proliferar e resultar em um novo entendimento jurisprudencial sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.717/65, de 29 de junho de 1965. Lei da Ação Popular**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Lei 8.429/92 de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.347/1985, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm). Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002 que institui o Código Civil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. **Lei 13.105 de 16 de março de 2016 que institui o Código de Processo Civil**.

Disponível

em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 14 maio 2023.

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL. **Artigo 1 da Lei nº 4.717 de 29 de Junho de 1965**. Lei nº 4.717 de 29 de Junho de 1965.

CABRAL, A. do P. Despolarização do processo e “zonas de interesse”: sobre a migração entre polos da demanda. **Revista Eletrônica do Ministério Público Federal**, Ano 1, n. 1, p. 19-55, 2009. Disponível em:

<https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/despolarizacao-do-processo-e-zonas-de-interes-se-sobre-migracao-entre-polos-da>. Acesso em: 09, mar. 2024.

CÂMARA, A. F. **O novo processo civil brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017, 144p.

MAZZEI, R. "A 'intervenção móvel' da pessoa jurídica de direito público na ação popular e ação de improbidade administrativa. (art.6º, §3º da LAP e art.17§3º da LIA), 2008.

SALLES, C. A. de (Org.). **Processo Civil e interesse público**. São Paulo: RT, 2003, p.140.

TALAMINI, E.; WAMBIER, L. R. **Curso avançado de processo civil: teoria geral do processo**. Vol. 1. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

TEMER, S. **Participação no Processo Civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

VOGT, F. Aspectos relevantes sobre a estabilização da demanda na óptica do interesse

processual. **Civil Procedure Review**, v. 8, 107-136, 2017. Disponível em:  
<https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/140/131>. Acesso em: 11,mar. 2024.