

Defensoria Pública e ação civil pública

Uma discussão sobre legitimidade e democracia

CÍNTIA GARABINI LAGES
LUCÉLIA DE SENA ALVES

Sumário

1. Introdução. 2. O Ministério Público e a (in)constitucionalidade da legitimidade da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública: análise dos argumentos da CONAMP na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943. 3. Ação coletiva e legitimidade extraordinária na Teoria do Processo. 3.1. Legitimidade de agir e substituição processual na Teoria do Processo. 3.2. A especificidade da legitimação para a ação coletiva. 3.3. A legitimação extraordinária segundo a teoria do processo como procedimento em contraditório. 4. As funções institucionais da Defensoria Pública como fundamento de sua legitimidade ativa. 5. Conclusões.

Cíntia Garabini Lages é doutora e mestre em Direito Processual pela PUC MINAS. Professora da Faculdade Mineira de Direito da PUC MINAS, da Faculdade de Direito e do mestrado em Direito da Universidade de Itaúna/MG.

Lucélia de Sena Alves é mestranda em Direito pela Universidade de Itaúna. Professora da Faculdade de Ciências Jurídicas Professor Alberto Deodato. Advogada.

1. Introdução

Inspirada na *class action* norte-americana, a Ação Civil Pública foi instituída pela Lei nº 7.347, em 1985, e apresenta-se, ao lado do Código de Defesa do Consumidor, como um dos principais mecanismos de tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos reconhecidos pelo constitucionalismo pátrio. Sua adoção fez-se necessária em razão do reconhecimento de novos direitos fundamentais de caráter metaindividual, cuja garantia demandava a adoção de procedimentos distintos das tradicionais garantias processuais de caráter individual.

Nos termos da Lei nº 7.347/85, a ação civil pública consubstancia procedimento coletivo de responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens

e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica, assim como de defesa de todo e qualquer interesse difuso ou coletivo. Estão excluídos da tutela desse tipo de ação pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Embora tenha sido a mais influente, a ação civil pública não foi a primeira ação de caráter coletivo a ser adotada no direito brasileiro. Em 1965, através da Emenda Constitucional de nº 16, foi introduzida no texto da Constituição vigente a denominada representação de inconstitucionalidade, procedimento de controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos, à época um instituto absolutamente inovador. Ao Procurador-Geral da República era atribuída competência exclusiva para representar, perante o Supremo Tribunal Federal, contra a inconstitucionalidade de lei e atos normativos, nos termos da referida emenda constitucional, requerendo ao final a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo e a anulação de seus efeitos. No mesmo ano, foi promulgada a Lei Federal nº 4.717, que regulamentou a ação popular, procedimento coletivo de defesa dos direitos cuja legitimidade é atribuída exclusivamente ao cidadão para a promoção da defesa judicial dos direitos coletivos em caso de prática de ato lesivo ao patrimônio público. Assim, antes do advento da Lei da Ação Civil Pública, duas ações de natureza coletiva já integravam o sistema constitucional de defesa de direitos fundamentais, ainda que pese o estranhamento pela introdução desses dois instrumentos em um contexto político não democrático.

A inovação representada pela introdução da ação civil pública no ordenamento jurídi-

co pátrio, para além do seu objeto, refere-se, sobretudo, à ampliação da legitimação ativa para a sua propositura. Deixando de lado a legitimação extraordinária exclusiva, adotou a Lei nº 7.347/85 uma legitimação extraordinária concorrente, na esteira do processo de democratização do acesso à jurisdição que culminou com a proclamação da Constituição de 1988. Assim, a lei, originariamente, reconheceu como legitimados ao ajuizamento da ação civil pública o Ministério Público, a União, os Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações constituídas há pelo menos um ano, para somente em 2007 acrescentar a Defensoria Pública no rol do seu art. 5º.

A legitimação concorrente para a propositura da ação civil pública importa em um processo de difusão da responsabilidade acerca da defesa dos direitos fundamentais. A natureza coletiva da titularidade do direito impõe a pluralidade da legitimidade no manejo do procedimento, ou seja, no manejo da ação que viabiliza a garantia do direito coletivo, sob pena de se privatizar o mesmo.

Com a promulgação da Constituição Republicana de 1988, a ação civil pública foi elevada ao *status* de garantia constitucional, nos termos do art. 129, III, segundo o qual ao Ministério Público incumbia a legitimidade ativa para o ajuizamento da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem prejuízo da extensão dessa legitimidade a terceiros. Assim, restou inalterada a competência para o ajuizamento da referida ação, em função da recepção da mesma pela constituição novel.

Em 1990, foi promulgado o Código de Defesa do Consumidor através da Lei Federal nº 8.078, disciplinando não apenas a política nacional de relações de consumo, mas também

o conjunto normativo básico de direitos do consumidor e as normas de direito processual coletivo correspondentes. Com essa inovação, o estudo do direito processual coletivo ganhou impulso enquanto ramo do direito processual no qual são estudados os procedimentos de efetivação e garantia dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Esses dois instrumentos, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor, acabaram por conformar o que se convencionou denominar “microsistema de tutela jurisdicional coletiva comum” (ALMEIDA, 2007, p. 19).

Em 2007, a Lei Federal nº 11.448, de 15 de janeiro, alterou a Lei da Ação Civil Pública no tocante à legitimidade ativa, incluindo no rol de legitimados a Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público e demais legitimados já previstos originalmente. Buscou a referida lei corrigir uma omissão no que tange ao reconhecimento da legitimidade da Defensoria para a propositura dessa ação coletiva para a defesa dos direitos fundamentais metaindividuais, enquanto órgão que desempenha função essencial à justiça.¹

A Defensoria Pública, prevista no artigo 134 da Constituição vigente, está inserida no Capítulo IV do Título III, que estrutura as funções essenciais à justiça no contexto da organização dos poderes. A Constituição de 1988 atribuiu à Defensoria Pública a competência para promover a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados. Trata-se de instrumento de efetivação do direito fundamental de acesso à jurisdição mediante assistência jurídica integral e gratuita, previsto no inciso LXXIV do artigo 5º da Constituição. As funções da Defensoria Pública estão previstas na Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009, dentre as quais destaca-se a legitimidade para o ajuizamento da ação civil pública, nos termos do inciso VII do art. 4º.

¹ A Lei 11.448/2007 teve origem no Projeto de Lei do Senado 131/2003, apresentado pelo então Senador Sérgio Cabral em 2003. Propunha o Senador a extensão da legitimidade para a propositura da ACP ao Presidente da República, Mesas da Câmara dos Deputados e Senado Federal, Governadores de Estado e Distrito Federal, Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do DF, Prefeitos, Mesas das Câmaras municipais, Defensoria Pública e Conselhos Federal e Seccionais da Ordem dos Advogados. O Projeto, aprovado no Senado Federal, foi encaminhado à Câmara dos Deputados, na qual foi recebido e renumerado, passando a tramitar com o número PL5704/2005, tendo sido aprovado nos termos do substitutivo apresentado pelo Deputado Luiz Antonio Fleury, que manteve a legitimidade da Defensoria Pública, expurgando a dos demais órgãos mencionados sob o argumento de que a inclusão dos legitimados pretendidos no projeto original poderia tornar a ação civil pública instrumento “vulnerável a utilizações em que prepondere o caráter político-partidário em detrimento da verdadeira defesa dos interesses e direitos coletivos e difusos da sociedade. Apenas a Defensoria Pública é que deveria ter reconhecida a legitimidade para a propositura da ação civil pública, tendo em vista a importância desta instituição e a natureza de suas atribuições sempre voltadas para a defesa dos cidadãos e para a luta pela construção neste País de um verdadeiro estado democrático de direito”. Citou ainda o Dep. Fleury precedente judicial que sinalizava a possibilidade da inclusão (BRASIL, 2003).

Entretanto, apesar de a Constituição da República afirmar categoricamente que a legitimidade do Ministério Público para a promoção da ação civil pública não é exclusiva (§ 1º do artigo 129 da CF/88), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP interpretou como inconstitucional a extensão da legitimidade para a propositura da referida ação à Defensoria Pública, o que resultou no ajuizamento de uma ação direta de inconstitucionalidade – ADI nº 3943 – perante o Supremo Tribunal Federal, tendo como objeto da análise da inconstitucionalidade o inciso II do art. 5º da Lei nº 7.347/85, introduzido pela Lei nº 11.448/2007.

A proposta do presente artigo é, portanto, analisar as características da legitimidade para a ação civil pública, aproveitando a atual discussão acerca da (in)constitucionalidade da legitimidade ativa da Defensoria Pública para a sua propositura. A partir da reconstrução dos argumentos adotados pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público a favor da inconstitucionalidade da extensão da legitimidade a mais um órgão público-estatal, analisaremos a natureza da legitimidade para a ação e seus delineamentos na teoria do processo para, em um segundo momento, discuti-la no âmbito dos estudos sobre o processo coletivo, com o objetivo de contribuir para uma compreensão adequada do instituto da legitimidade para a ação à luz do modelo constitucional processual estruturado a partir da Constituição de 1988.

2. O Ministério Público e a (in)constitucionalidade da legitimidade da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública: análise dos argumentos da CONAMP na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943

Em agosto de 2007, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, ação direta de inconstitucionalidade visando à declaração da inconstitucionalidade do inciso II do art. 5º da Lei nº 7.347, com a redação dada pela Lei nº 11.448/07, ou, alternativamente, a declaração da inconstitucionalidade da legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento de ação civil pública na defesa de direitos difusos. Os argumentos apresentados pela CONAMP podem ser divididos em dois grupos. O primeiro parte da interpretação das funções constitucionais do Ministério Público e o segundo analisa as funções constitucionais da Defensoria Pública.

Com relação aos argumentos concernentes às funções do Ministério Público, aduz a CONAMP que, ao conferir a irrestrita legitimidade à Defensoria Pública para propor ação civil pública, o inciso II do art. 5º da Lei nº 7.447/85, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 11.448/2007,

estaria afetando diretamente a competência do Ministério Público, pois este último é, “entre outros, o legitimado para tal propositura”.

Em seguida, argui a autora que a legitimidade da Defensoria “impede o Ministério Público de exercer plenamente suas atividades, pois concede à Defensoria Pública atribuição não permitida pelo ordenamento constitucional”, e que tal atribuição contraria os requisitos necessários para a ação civil pública, cuja titularidade “pertence ao Ministério Público, consoante disposição constitucional” (BRASIL, 2007). Entretanto, não explica a entidade autora de que modo a atuação do Ministério Público estaria inviabilizada pelo exercício, por parte da Defensoria Pública, do direito de propositura da ação civil pública, da mesma forma como não fundamenta o argumento segundo o qual a titularidade para o ajuizamento da ação pertence ao Ministério Público, como se a sua competência fosse exclusiva.

Ao analisar as funções constitucionais da Defensoria Pública, aduz a autora que a atuação da Defensoria Pública está, segundo disposições constitucionais, restrita à defesa dos necessitados e que, por isso, os titulares do direito “devem ser, pelo menos, individualizáveis, identificáveis, para que se saiba, realmente, que a pessoa atendida pela Instituição não possui recursos suficientes para o ingresso em juízo” (BRASIL, 2007).

Por fim, afirma a autora que, caso entenda o Supremo Tribunal Federal pela constitucionalidade da legitimação da ação para a propositura da ação civil pública tendo por objeto direitos coletivos e individuais homogêneos, que exclua da declaração de constitucionalidade a legitimação referente aos direitos difusos, fixando, dessa forma, uma interpretação conforme a Constituição. A partir dos argumentos acima explicitados, passa-se à análise da legitimidade para a ação no âmbito da Teoria do Processo.

3. Ação coletiva e legitimidade extraordinária na Teoria do Processo

O constante aumento da complexidade das relações humanas, provocado por ideais cada vez mais universalistas, gera consequências em todos os setores da vida em sociedade. O Direito também sofre modificações e impõe aos seus aplicadores o acompanhamento dessa evolução, devendo o processo civil, por sua vez, funcionar como um instrumento de hoje, com o instrumental de hoje (MANCUSO, 2011, p. 168). Assim, o reconhecimento de novos direitos fundamentais para além dos direitos individuais, como os direitos coletivos e difusos, importou na reestruturação do direito processual e na revisão de alguns dos seus postulados como forma de viabilizar o exercício de tais direitos fundamentais (MAZZEI; NOLASCO, 2005, p. 28).

A esse respeito, leciona Mancuso (2011, p. 165): “Para que esse objetivo seja alcançado, é preciso que a ação judicial não seja apenas o instrumento de atuação de direitos subjetivos, mas um verdadeiro canal de comunicação entre as reivindicações e os anseios fundamentais da comunidade, mesmo que tais aspirações não se hajam convertido em direitos subjetivos. Por outras palavras, trata-se de considerar que os interesses difusos constituem situações diferenciadas, na medida em que se apresentam como relevantes para toda uma coletividade ou ao menos para um segmento ou categoria. Nada disso será possível enquanto o interesse processual for concebido em função da afetação do direito subjetivo violado ou ameaçado a uma determinada pessoa a que se atribui a titularidade”.

Nesse sentido, surgiram como produto da adaptação do Direito Processual ao reconhecimento dos direitos de natureza coletiva os chamados direitos metaindividuais, as ações

coletivas caracterizadas, sobretudo, pela legitimidade extraordinária de agir e pela eficácia *erga omnes/ultra partes* das suas decisões (MAZZILLI, 2011, p. 601).

A análise da (in)constitucionalidade da legitimidade ativa da Defensoria Pública para a propositura da ação civil pública requer a revisão do conceito de legitimidade de agir e suas categorias, no âmbito da Teoria do Processo, para, em um segundo momento, analisar-se a sua compreensão no campo do Direito Processual Coletivo.

3.1. Legitimidade de agir e substituição processual na Teoria do Processo

A legitimidade para a ação coletiva encontra íntima relação com a titularidade do direito material e com as categorias processuais relativas ao conceito de parte e de substituição processual.

Segundo a doutrina processualística clássica, em princípio, duas são as espécies de legitimização no processo, a ordinária e a extraordinária. A legitimização ordinária ocorre quando há coincidência entre a titularidade do direito material e a titularidade do direito de ação. A legitimização extraordinária, por sua vez, ocorre quando o titular do direito material e o do direito processual não coincidem: quem figura como parte no processo não é o titular do direito material objeto de conflito.

A legitimização ordinária é considerada a regra geral, tendo em vista que a “legitimização para agir cabe ao titular do direito deduzido em juízo. Porém, quando a lei autorizar alguém a agir no processo em nome próprio, na defesa de direito alheio, tratar-se-á de hipótese de legitimização extraordinária”, exceção à regra geral (CAMPOS JÚNIOR, 1985, p. 13). Nesse sentido é o entendimento adotado pelo legislador pátrio ao estabelecer, no art. 6º do Código de

Processo Civil, que “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”.

A legitimização extraordinária, por outro lado, traduz-se na faculdade de promover ação em nome próprio na defesa de direito alheio. Segundo Ephraim de Campos Jr. (1985, p. 14), “nos casos de legitimização extraordinária, pleiteia-se direito alheio, como alheio, em virtude de autorização legal para tal. *Grosso modo*, a legitimização extraordinária se traduz na autorização legal para a defesa em juízo, em nome próprio, de direito alheio, enquanto tal”.

A legitimização extraordinária comporta classificações e pode ser dividida em autônoma e subordinada. Para Ephraim de Campos Jr., a legitimização extraordinária será autônoma quando a atuação do legitimado extraordinário não depender da vontade do titular do direito material, atuando em posição análoga à deste. A legitimização extraordinária será subordinada quando a atuação do legitimado extraordinário depender da atuação do titular do direito objeto da ação. Nesta hipótese, o legitimado extraordinário atua como assistente que ingressa em processo alheio por ter interesse na sentença, não configurando hipótese de substituição processual (CAMPOS JÚNIOR, 1985, p. 15).

A atribuição da legitimidade extraordinária autônoma pode dar-se de modo exclusivo ou concorrente. Considera-se exclusiva a legitimização extraordinária que exclui da posição de parte o titular do direito objeto da ação, a quem não se reconhece o direito de agir em juízo. A legitimidade extraordinária autônoma concorrente não exclui a legitimização ordinária do titular do direito lesado ou ameaçado de lesão, tão somente concorre com ele.

Considerando-se que a legitimidade para a propositura das ações coletivas é de titularidade dos legitimados expressamente indicados na lei, não possuindo legitimidade o titular do direito

metaindividual para ingressar com a mesma, pode-se afirmar que a legitimidade para as ações coletivas caracteriza-se, em um primeiro momento, como autônoma e exclusiva.

Denomina-se substituição processual a legitimidade extraordinária autônoma exclusiva e que importa na autorização legal para o exercício do direito de ação em nome próprio, na defesa de direito alheio, configurando exceção ao princípio geral segundo o qual a legitimidade de agir compete ao titular do direito pretense (SATTA, 1973, p. 139). Segundo Costa (1947, p. 248), “foi Kohler quem primeiro chamou a atenção para essa espécie de legitimação, a que Chiovenda deu o nome de ‘substituição processual’”, e, como ressalta Humberto Theodoro Júnior (2010, p. 87), trata-se de faculdade excepcional, apenas possível nos casos expressamente autorizados em lei.

Nesse sentido, a legitimação extraordinária é gênero do qual a substituição é uma espécie, ocorrendo apenas quando presentes simultaneamente dois requisitos: a atribuição legal do direito de ação a terceiro, de forma que esse possa atuar em nome próprio para a tutela de direito material alheio, e a ausência do titular do direito material da posição de parte principal no processo (CAMPOS JÚNIOR, 1985, p. 14). Por outro lado, a substituição processual não se confunde com a representação, pois não trata de ausência de capacidade processual, mas hipótese de legitimação extraordinária.²

Interessa ao presente trabalho apenas a legitimação extraordinária autônoma por tratar-se de hipótese de legitimação extraordinária aplicável às ações coletivas, sobretudo à ação civil pública.

3.2. A especificidade da legitimação para a ação coletiva

O reconhecimento dos direitos metaindividuais impôs a adoção de novos procedimentos capazes de traduzir a natureza coletiva da titularidade do direito no âmbito da jurisdição, até então concebida individualmente. Daí a necessidade de se repensar, no âmbito da Teoria do Processo, a compreensão dos novos procedimentos e os institutos que lhe são próprios à luz não apenas da Teoria do Processo, mas, de modo complementar, à luz dos estudos no âmbito do Direito Processual Coletivo.

Diversas são as teorias acerca da natureza jurídica da legitimidade ativa na ação civil pública.

Mauro Cappelletti (1991) leciona que a natureza jurídica da legitimidade ativa nas ações coletivas é pluralista, defendendo que a solução para

²Neste sentido, COSTA, 1947, p. 248; CAMPOS JÚNIOR, 1985, p. 16. Em sentido contrário SATTA, 1973.

a superação do ceticismo acerca da tutela dos direitos difusos somente se daria por meio da combinação de várias soluções integráveis entre si.

No âmbito da doutrina processualística brasileira, é possível identificar ao menos quatro distintos posicionamentos teóricos acerca da legitimidade para a ação coletiva: o que concebe a natureza da legitimação como *coletiva propriamente dita*, o que a concebe como *autônoma* (aqui em sentido distinto do considerado anteriormente), a concepção *mista* e o entendimento segundo o qual a *distinção entre legitimidade ordinária e extraordinária não se aplica ao processo coletivo*.

A tese da *legitimidade coletiva* propriamente dita é desenvolvida por Luiz Manoel Gomes Júnior e Rogério Favreto. Segundo os autores, a coincidência entre os interesses de quem atua em juízo e os daqueles que serão beneficiados com a decisão a ser prolatada impede a consideração da legitimidade para a ação como exemplo de substituição processual. Nesse sentido, afirmam que,

“a nosso ver, nas ações coletivas estará sempre presente uma legitimação processual coletiva, que é justamente a possibilidade de almejar a proteção dos direitos coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos e individuais homogêneos), ainda que haja coincidência entre os interesses próprios de quem atua com os daqueles que serão, em tese, beneficiados com a decisão a ser prolatada” (GOMES JÚNIOR; FAVRETO; 2010, p. 9).

A tese da *legitimidade autônoma* para ação coletiva é defendida por Nelson Nery Júnior e Rosa Nery (2007, p. 179), segundo os quais, “por essa legitimação autônoma para a conclusão do processo, o legislador, independentemente do conteúdo do direito material a ser discutido em juízo, legitima pessoa, órgão ou entidade a conduzir o processo judicial no qual se pretende proteger o direito difuso ou coletivo”.

A *corrente mista* é defendida pela insigne processualista Ada Pellegrini Grinover que, após considerar a legitimação ativa para as ações coletivas como substituição processual, uma vez que os legitimados à ação não pleiteiam o direito concreto do substituído, mas, sim, o reconhecimento genérico de um direito que depois virá a ser, ou poderá vir a ser, individualmente exercido, no processo de liquidação da decisão, alterou seu entendimento, passando a identificar a legitimação ativa para as ações coletivas como mista (independente e autônoma), distribuída entre pessoa física e/ou associações, em conjunto com órgãos públicos, defendendo ser essa a mais adequada para responder aos anseios do mais amplo acesso à justiça e ao princípio da universalidade da jurisdição (GRINOVER; WATANABE; NERY JUNIOR, 2011, p. 138, 234).

A quarta corrente identificada adota o entendimento da *indistinção entre legitimidade extraordinária e ordinária* nas ações coletivas. Tal

posicionamento é defendido, com base em argumentos distintos, por Antonio Gidi e Sérgio Shimura.

Segundo Antonio Gidi (1995, p. 44), a legitimidade extraordinária não se enquadra nas ações coletivas, especialmente no caso de direitos individuais homogêneos, uma vez que a coisa julgada nesse tipo de processo é *secundum eventum litis* e somente se faria coisa julgada para beneficiar os seus titulares. Para esse autor, a definição da natureza da legitimidade para a ação decorre dos efeitos produzidos pela decisão.

Sérgio Shimura também entende não se aplicar, na ação coletiva, a distinção entre legitimação ordinária e extraordinária, afirmando tratar-se de *legitimação adequada*. Segundo o autor,

“Na ação coletiva, no âmbito do processo de conhecimento, em rigor, descabe perquirir se tal legitimação seria ordinária ou extraordinária, uma vez que os legitimados serão sempre os catalogados expressamente em lei. O legislador entendeu que tais legitimados são os ‘adequados’, não permitindo outras discussões, nem pelo próprio lesado, nem pelo juiz”

No entanto, afirma Shimura, nas ações coletivas que tenham por objeto a proteção de direitos difusos e coletivos, a legitimação apresenta-se como ordinária, pois “agem os entes legitimados com legitimidade para conclusão autônoma do processo [...]” (SHIMURA, 2005, p. 165).

A variedade de posicionamentos acerca da natureza da legitimidade para as ações coletivas denota a importância da matéria. O processo coletivo demanda uma reflexão acerca dos seus institutos em função das suas especificidades, razão pela qual faz-se necessário perquirir se o instituto da legitimidade extraordinária, mais especialmente o instituto da substituição

processual, pode ser adotado para explicar adequadamente a natureza jurídica da legitimidade nas ações coletivas. Tal análise requer uma ponderação sobre as correntes acima identificadas à luz dos conceitos tratados no âmbito da Teoria do Processo.

A concepção coletiva da legitimidade para a ação civil pública é definida pela possibilidade da coincidência de interesses do legitimado legal para a ação e dos beneficiados. Entretanto, a verificação da coincidência não é requisito para o recebimento da ação e julgamento dos pedidos nela contidos. Nem mesmo se pode afirmar a existência antecipada da coincidência de interesses, o que somente pode ser demonstrado no decorrer do processo. Em caso de violação de direito ambiental, por exemplo, não é o Ministério Público titular desse direito, estando apenas vinculado funcionalmente ao ajuizamento da ação para a defesa do mesmo, na medida em que tal ato está compreendido no âmbito das suas funções constitucionais, nos termos do art. 127 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a suposta coincidência dá-se entre a função atribuída ao legitimado, no sentido de promover a defesa do direito coletivo, e o objeto da ação, e não necessariamente na comunhão de um mesmo interesse ou mesmo na comunhão do direito. A atribuição da legitimidade para a ação a terceiro não titular do direito caracteriza-se como extraordinária, e o seu exercício de modo autônomo nos permite classificá-la como substituição processual.

A tese segundo a qual a legitimidade para as ações coletivas deve ser concebida como *autônoma* em função da ausência de nexo entre o legitimado e o direito objeto da ação não impede a sua caracterização como substituição processual, espécie de legitimação extraordinária. De fato, não há vínculo entre a legitimidade legalmente fixada e o direito objeto da ação, decorrendo aquela do caráter coletivo deste.

Entretanto, não é requisito para a caracterização da substituição processual, como afirma Ephraim de Campos Júnior (1985, p. 20), o vínculo entre o substituto processual e o direito objeto da ação. A substituição processual, para ocorrer, demanda tanto uma independência da atuação do substituto em face do substituído, como também demanda autonomia em face do direito objeto da ação coletiva.

Também a tese mista defendida pela Prof. Ada Pellegrini Grinover permite afirmar a natureza extraordinária da legitimação, ou seja, o exercício da ação é realizado por terceiro não titular do direito, de modo independente e autônomo, sendo a forma da sua atribuição considerada plural, concorrente. Não há aqui oposição entre a concepção mista da legitimidade e o seu entendimento como sendo extraordinária. A autonomia e independência do legitimado em face do titular do direito objeto da ação é pressuposto da substituição processual, como já afirmado anteriormente. O reconhecimento da legitimidade a uma pluralidade de legitimados reforça o caráter democrático do processo coletivo, ao garantir o direito de acesso à jurisdição coletiva.

Por fim, resta a análise do entendimento segundo o qual a legitimidade para a ação coletiva não pode ser trabalhada à luz da distinção entre legitimidade ordinária e extraordinária, já que os efeitos da coisa julgada nessas ações não se limitam à esfera jurídica dos legitimados, mas abrangem toda uma coletividade (identificável ou não), além do que a coisa julgada formal pode não atingir, inclusive, nenhum deles (no caso de extinção sem resolução de mérito, de improcedência por ausência de provas, por exemplo).

Faz-se necessário ressaltar que a definição da natureza da legitimidade para a ação civil pública não pode advir dos efeitos da coisa julgada, uma vez que, tanto nas ações individuais quanto nas ações coletivas, os efeitos da coisa julgada não atingem os contraditores/substitutos, mas

apenas os substituídos, ou seja, os titulares do direito objeto da ação, não importando se essa ação possui caráter individual ou coletivo, ou se o direito metaindividual é difuso, coletivo em sentido estrito ou individual homogêneo. Também não pode caracterizar a natureza da legitimidade para a ação o fato de, na tutela de direitos individuais homogêneos, apenas produzir efeitos a decisão que julga procedente o pedido formulado na ação, como previsto no inciso III do art. 1.103 do Código de Defesa do Consumidor. Tal determinação legal apresenta-se como densificação do princípio do acesso à justiça, na sua concepção coletiva. A jurisdição coletiva não pode servir de instrumento de restrição de direitos, mas apenas como instrumento efetivador dos mesmos.

Tampouco pode a legitimidade extraordinária ser desconsiderada para explicar a legitimidade para a ação coletiva em função de ser a mesma considerada adequada pelo legislador, o que importa em não se admitir a discussão da adequabilidade a cada caso concreto. A adequação é estabelecida considerado o interesse geral em reconhecer a legitimidade àqueles órgãos e instituições em razão das suas funções institucionais ou dos papéis que desempenham na sociedade como instrumentos de defesa de direitos fundamentais. Tal papel não desqualifica a natureza processual da representação na ação, a de substituição processual.

A análise dos argumentos adotados até aqui permite identificar uma confusão de conceitos. A legitimidade para a ação atribuída a terceiro não titular do direito é extraordinária. O fato de a mesma não ter a sua adequação verificada não a desqualifica enquanto tal. Por outro lado, o exercício autônomo da mesma a qualifica como uma substituição processual.

Pode-se concluir, então, que, em princípio, a legitimidade da Defensoria Pública na Ação Civil Pública é extraordinária, mas poderá, em

alguns casos, ser ordinária, a depender do caso concreto, e, por isso, não pode ser excluída antes da análise deste.

A inclusão da Defensoria Pública como legitimada extraordinária, ao lado dos demais legitimados já identificados na Lei 7.347/85, a autoriza a atuar de modo disjuntivo, ou seja, independentemente da opinião ou da vontade de qualquer outro legitimado, inclusive do Ministério Público, e acompanha a tendência doutrinária hodierna, contribuindo de forma significativa para a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça e para o que Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 46) chamou de *revolução democrática da justiça*.

3.3. A legitimação extraordinária segundo a teoria do processo como procedimento em contraditório

O estudo da legitimidade extraordinária no processo coletivo, sobretudo no exercício da ação civil pública, requer uma compreensão da mesma no contexto de uma teoria processual capaz, ao mesmo tempo, de compreender o processo individual e o processo coletivo brasileiros a partir do modelo processual estruturado pela Constituição Federal de 1988, que possui como nota central o princípio do contraditório.

Nesse sentido, em meados dos anos 70, o jurista italiano Elio Fazzalari publicou a primeira edição de sua obra intitulada *Instituzioni di diritto processuale*, desenvolvendo uma nova teoria do processo, a teoria do processo como procedimento em contraditório, cujo ponto central reside no contraditório, a partir do qual foram reelaborados conceitos clássicos da teoria geral do processo, como o da ação, do processo, procedimento e legitimidade de agir.

Segundo Fazzalari (2006, p. 33), a atuação legítima do Estado (tanto a de natureza pública, quanto a de natureza privada) desenvolve-se por intermédio do processo, o qual conceitua como “um procedimento do qual participam (são habilitados a participar) aqueles em cuja esfera jurídica o ato final é destinado a desenvolver efeitos: em contraditório, e de modo que o autor do ato não possa obliterar as suas atividades” (FAZZALARI, 2006, p. 118-119). Em outras palavras, segundo Fazzalari, somente há processo caso àqueles que forem eventualmente atingidos pelo provimento estatal, ou decisão final (que no processo judicial pode-se considerar a decisão transitada em julgado), for oportunizado o direito de participação em simétrica paridade de armas. Caso contrário, os atos praticados devem ser considerados como componentes de um procedimento cuja validade não pode ser atestada através do seu modo de desenvolvimento.

Segundo Fazzalari (2006, p. 115-120), processo é espécie do gênero procedimento. O procedimento é concebido como sequência normativa

de atos, ligados uns aos outros com o fim de culminar no que designa ato final. Já o processo seria um procedimento plurissubjetivo no qual aqueles que serão afetados pelos efeitos do ato final, os contraditores, têm assegurado o direito de participação em simétrica paridade, e aos quais o autor do ato deve prestar contas dos resultados (FAZZALARI, 2006, p. 115-20). O contraditório é elemento caracterizador do processo e tem por finalidade assegurar a legitimidade do provimento, o ato final da cadeia processual.

Aroldo Plínio Gonçalves (1992, p. 127) leciona que

“o contraditório é a garantia da participação das partes, em simétrica igualdade, no processo, e é garantia das partes porque o jogo da contradição é delas, os interesses divergentes são delas, são elas os ‘interessados e contrainteressados’ na expressão de Fazzalari, enquanto, dentre todos os sujeitos do processo, são os únicos destinatários do provimento final, são os únicos sujeitos do processo que terão os efeitos do provimento atingindo a universalidade dos seus direitos, ou seja, interferindo imperativamente em seu patrimônio”.

Interessa definir, no presente trabalho, quem pode atuar no processo como contraditor. Segundo a teoria fazzalariana, a definição da legitimidade é realizada a partir da situação legitimante, constituída, segundo aduz Aroldo Plínio Gonçalves (1992, p. 147), por dois elementos: a medida jurisdicional requerida e os sujeitos que serão atingidos pelos efeitos decorrentes da mesma, sendo que ambos encontram no provimento seu ponto de referência.

A partir dessas premissas, a legitimação para agir amplia-se de uma forma inevitável, uma vez que esta é estabelecida não em razão de quem pede ou contra quem se pede, mas em função do provimento ao qual se visa e que passa a ser contemplado por hipótese (até porque não se pode determinar o conteúdo, desde a propositura da ação, do provimento que buscam os contraditores).

Entretanto, se no processo jurisdicional individual são legitimados a atuar na condição de contraditores todos aqueles que sofrerão os efeitos decorrentes do provimento, no processo coletivo essa atuação é atribuída a terceiros que representam os direitos dos titulares, configurando uma hipótese de legitimação extraordinária, exceção ao princípio do contraditório, resultante expressamente da lei ou mesmo da constituição, conforme aduz Gonçalves (1992, p. 149).

Uma vez que o acesso à jurisdição inclui direitos individuais e metaindividuais, nos termos do inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, a previsão das ações coletivas apresenta-se perfeitamente compatível com a ordem constitucional brasileira, que garante o acesso

à jurisdição na hipótese de lesão ou ameaça a direito, qualquer direito.

A partir do conceito renovado de parte, é possível compreender a eficácia *erga omnes* e *ultra partes* decorrentes das decisões judiciais nas ações coletivas não como redefinição do conceito de coisa julgada, mas como efeitos que decorrem da natureza coletiva do direito e que incidem sobre a esfera jurídica dos seus titulares, a coletividade determinada ou indeterminada, substituída na ação pelo legitimado extraordinário.

A atuação da Defensoria Pública como legitimada extraordinária decorre de expressa previsão legal, nos termos do inciso II do art. 5º da Lei nº 7.347/85, nos termos da alteração promovida pela Lei nº 11.488/07, e se dá em substituição à coletividade determinada ou não dos titulares do direito coletivo lesado ou ameaçado.

Considerando que os direitos metaindividuais são tutelados de modo indistinto quanto à condição econômica/financeira dos seus titulares, a atuação da Defensoria Pública não poderia ser, em princípio, vedada, já que não há como excluir do universo dos titulares do direito objeto da ação aquele que, em função da sua condição específica, tem direito à representação pelo órgão público defensor. Essa questão será examinada no próximo tópico.

4. As funções institucionais da Defensoria Pública como fundamento de sua legitimidade ativa

A Defensoria Pública foi concebida pelo Constituinte de 1988 como uma “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”; trata-se, portanto, de uma função essencial à jurisdição. Porém, somente

com a edição da Lei Orgânica Nacional, Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, deu-se a sua estruturação, embora já existissem Defensorias Públicas nos estados do Rio de Janeiro (instalada desde 1954) e em Minas Gerais (instituída em 1981) (BRASIL, 1994).

A Lei Complementar nº 80/94 prescreve normas gerais de organização da Defensoria Pública, estabelecendo, em seu art. 4º, suas funções em um rol exemplificativo, dentre as quais se destaca a de “promover a mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais, sendo admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”. Em seu art. 3º, estabelece a Lei Complementar 80/94 os objetivos a serem alcançados pela Defensoria Pública, quais sejam: “I – a primazia da dignidade da pessoa humana e a redução das desigualdades sociais; II – a afirmação do Estado Democrático de Direito; III – a prevalência e efetividade dos direitos humanos; e IV – a garantia dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.”

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 13), em sua clássica obra a respeito do acesso à justiça, defendem a adoção de técnicas processuais que sirvam a funções sociais, asseverando: “O acesso não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.”

Constata-se, a partir da leitura dos dispositivos acima mencionados, bem como dos preceitos do acesso a uma ordem jurídica justa, que a Defensoria Pública passa a desenvolver funções políticas, ampliando o seu raio de atuação. Ademais, a atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos metaindividuais não é

recente. O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) já previu, em seu artigo 82, tal legitimação, *in verbis*: “III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código”, tendo sido, por diversas vezes, reconhecida a legitimidade ativa da Defensoria Pública para a propositura de ações coletivas pela jurisprudência.³

Inclusive em relação à propositura de Ação Civil Pública, os tribunais superiores já haviam se manifestado favoravelmente à legitimidade da Defensoria, sustentando essa legitimidade na relevância social (e jurídica) do direito que se pretende tutelar, de modo a assegurar a dignidade da pessoa humana, entendido como núcleo central dos direitos fundamentais.⁴

A exclusão da legitimação para a ação da Defensoria Pública poderia ser discutida em razão da sua adequação, e não em função da natureza do direito metaindividual objeto da ação.

No sistema estadunidense, para a propositura de ações de classe, não basta simplesmente o reconhecimento legal da legitimidade *ad causam*, devendo o legitimado demonstrar que a sua representação dá-se de modo adequado (*adequacy of representation*), o que configurava naquele sistema uma questão de devido processo legal (GIDI, 2002, p. 66). No Brasil, a verificação da adequação da representação do legitimado, apesar de não constituir uma exigência feita pelo legislador brasileiro, pode ser aferida pelo juiz (GRINOVER; MENDES; WATANABE, 2007, p. 14).

³ REsp 555.111/RJ, Rel. Min. Castro Filho, Terceira Turma, DJe 18/12/06; REsp 912.849/RS, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJe 28/4/08.

⁴ REsp 1.106.515/ MG, Tel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 02/02/2011. ADI 558-8/ RJ, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJe 26/03/93.

Antonio Gidi (2007, p. 107) leciona sobre o requisito da adequação da representação sustentando que “o requisito não exige que o representante seja perfeito ou o melhor membro disponível para a função de representar o grupo. Basta que o representante seja adequado a tutelar vigorosamente os interesses coletivos para que o requisito seja satisfeito”.

Quanto aos direitos coletivos e individuais homogêneos, não há que se falar em falta de adequação da representação da Defensoria, uma vez que os titulares desses direitos seriam perfeitamente determináveis, sendo os necessários facilmente identificáveis na demanda.

O problema, segundo a CONAMP, seria quanto à defesa dos direitos ou interesses difusos, uma vez que extrapolaria o público-alvo determinado pela Constituição de 1988.

Segundo o dicionário Houaiss, difuso quer dizer: “que se espalha largamente por todas as direções; disseminado, divulgado”. Hugo Nigro Mazzilli conceitua os direitos difusos como “um feixe ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontrem unidas por circunstâncias de fato conexas” (2011, p. 53). Assim, a titularidade dos direitos difusos, por sua natureza, não seria identificável, sendo exatamente este o principal argumento exarado na ADI nº 3.943, já que, de alguma forma, os necessários estarão inseridos entre os titulares desses direitos e, por conta disso, a legitimidade da mesma se justificaria. O reconhecimento da constitucionalidade da legitimidade extraordinária da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública, tendo por objeto a defesa de direitos difusos, ao contrário do que quer defender a CONAMP na ADI nº 3.943, somente contribui para a efetivação do direito de acesso a uma ordem jurídica justa.

Ainda assim, a adequação da legitimidade da Defensoria Pública, no que tange ao exercí-

ção da ação civil pública, somente pode ser discutida à luz de cada caso concreto, ou seja, a cada ação proposta, não podendo a sua atuação ser excluída de modo geral e antecipado em função da qualificação difusa do direito objeto da ação.

Esse entendimento pode ser fundamentado, inclusive (e principalmente), sob os auspícios do princípio democrático, que, segundo Gregório Assagra de Almeida (2003, p. 567), alicerça toda a ordem jurídica e social e “constitui o mais importante eixo que alimenta e sustenta a transformação social com justiça”.

5. Conclusões

A legitimação para agir nas ações coletivas, sobretudo na Ação Civil Pública, deve ser definida à luz do modelo processual constitucional brasileiro e do modelo processual coletivo que o integra, ambos caracterizados pelo contraditório, elemento determinante do processo no contexto do estado democrático. Nesse sentido, a legitimidade para a ação coletiva deve ser compreendida segundo seus elementos característicos fundamentais.

A legitimidade ativa da Defensoria Pública para a promoção da ação civil pública depende exclusivamente de prévia autorização legal e da compatibilidade com as suas funções institucionais, sendo que o segundo requisito somente pode ser aferido, como afirmado anteriormente, à luz de cada ação ajuizada. Por outro lado, seu exercício dá-se de modo autônomo em face da vontade do(s) titular(es) do direito material, excluído(s) do procedimento e substituído(s) pelo legitimado extraordinário, o que permite concluir que a legitimidade para a ação nas ações coletivas consubstancia hipótese de substituição processual.

Ressalte-se também que a inserção da Defensoria Pública no rol dos legitimados à propositura de ação civil pública representa o atendimento, pelo legislador, dos anseios sociais para a tutela dos direitos metaindividuais, ao promover a proteção dos direitos fundamentais e a defesa da democracia, pilares do Estado Democrático de Direito.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BRASIL. Lei n. 5.869 de 11 de Janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jan. 1973.

_____. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. Lei complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 jan. 1994.

_____. Projeto de Lei do Senado n. 131 de 2003. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 – Lei de Ação Civil Pública, para legitimar os Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores para a sua propositura. *Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal*, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=56726>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. Lei n. 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jan. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3. 943. Relator: Ministra Cármen Lúcia. DJ, 18 fev. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, 1º mar. 2010.

CAMPOS JÚNIOR, Ephraim de. *Substituição processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

CAPPELLETTI, Mauro. O acesso dos consumidores à Justiça. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 62, abr./jun., 1991.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COSTA, Alfredo de Araújo Lopes da. *Direito processual civil brasileiro*. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1947. v. 1.

FAZZALARI, Elio. *Instituições de direito processual*. Tradução de Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006.

GIDI, Antonio. *A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos*: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 108, n. 61, 2002.

_____. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995.

GOLDSCHMIDT, James. *Direito processual civil*. Campinas: Bookseller, 2003.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Curso de direito processual coletivo*. 2. ed. São Paulo: SRS Editora, 2008.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo*. Rio de Janeiro: Aide, 1992.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; NERY JUNIOR, Nelson. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2011.

_____; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo. *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código brasileiro de processos coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____; WATANABE, Kazuo; MULLENIX, Linda. *Os processos coletivos nos países de civil law e common law*: uma análise de direito comparado. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). Tutela coletiva: 20 anos da Lei da ação civil pública e do fundo de defesa de direitos difusos: 15 anos do código de defesa do consumidor. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Curso de processo civil: processo de conhecimento*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita. *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código civil comentado e legislação extravagante*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PISANI, Andrea Proto. *Lezioni di diritto processuale civile*. Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1996.

REDENTI, Enrico. *Profili Pratici del diritto processuale civile*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1939.

SALIBA, Aziz Tuffi; ALMEIDA, Gregório Assagra de; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Direitos fundamentais e a função do estado nos planos interno e internacional*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da Justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SATTA, Salvatore. *Direito processual civil*. Rio: Editor Borsoi, 1973.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil: teoria geral do direito processual e processo de conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010. v. 1.