

A INTERVENÇÃO ANÔMALA DOS ENTES PÚBLICOS NO NOVO CPC.

Haroldo Lourenço

Doutorando e Mestre em Direito Processual (UNESA).

Mestre em Educação (Universidade de Jaén - Espanha).

Pós-graduado em Processo Constitucional (UERJ) e Processo Civil (UFF).

Advogado, consultor jurídico e parecerista.

Professor de Direito Processual Civil na FGV, CURSO FORUM/RJ, EMERJ (Escola da Magistratura do RJ), FESUDEPERJ (Fundação Superior da Defensoria) e ENFAM

(Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados).

Autor das obras: Manual de Direito Processual Civil (Ed. Forense) e Teoria Dinâmica do Ônus da Prova no Novo CPC (Ed. Método).

Pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Direito, Cidadania, Processo e Discurso/PPGD-UNESA.

Membro do IBDP, ICPC e ABDPC.

1) SOBRE AS INTERVENÇÕES DE TERCEIROS NO NOVO CPC.

Há intervenção de terceiros quando um terceiro, autorizado por lei, ingressa em processo pendente, transformando-se em parte.

Trata-se, a rigor, de um fato jurídico processual,¹ que implica modificação da relação jurídica processual já instaurada, modificação essa que pode ser somente subjetiva (como no chamamento ao processo) ou subjetiva e objetiva (como na denunciação da lide e na oposição).

Com o CPC/15 o tema sofreu significativas alterações, havendo a supressão da nomeação à autoria como uma intervenção típica, passando a ser uma intervenção atípica, admissível em qualquer hipótese de ilegitimidade passiva (art. 338 e 339), bem como a oposição deixou de ser uma intervenção típica passando a ser um procedimento especial (art. 682).

De igual modo, o legislador inovou ao criar o incidente de desconsideração da personalidade jurídica (art. 133) e regulamentar o *amicus curiae* (art. 138).

Todas as intervenções de terceiro buscam minimizar os efeitos que a decisão judicial irá

¹ Nesse sentido: DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil. Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009. v. 1, p. 330-331.

produzir perante o terceiro, pois, como cedição, sua eficácia é *inter partes* (art. 506 do CPC/15), todavia pode atingir terceiros, como, por exemplo, no caso de substituição processual do adquirente da coisa litigiosa no curso do processo (art. 109 §3º e do 18, parágrafo único do CPC/15) ou do responsável executivo (art. 790 do CPC/15). Ademais, ainda que o codevedor, que poderia ingressar como assistente litisconsorcial não ingresse, a decisão irá atingi-lo, o que deixa clara a proposta abrandadora da intervenção de terceiros.

Para sua ocorrência é necessário um vínculo entre o terceiro e o objeto litigioso (relação jurídica material debatida), pois não se permite o ingresso no processo pautado exclusivamente em interesse moral, afetivo ou meramente econômico, ressalvado o ingresso dos entes públicos (art. 5º da Lei 9.469/1997).

Parte é o sujeito que, com o perdão do truísmo, participa do processo, sendo terceiro um conceito por exclusão, ou seja, aquele que não participa do processo. Assim, o terceiro somente mantém essa qualidade até ingressar no processo, quando passará a ser parte. Por outro lado, o conceito de parte se divide em dois tipos: parte da demanda (ou principal) ou parte do processo (ou acessória). Sendo titular do direito material discutido será parte da demanda, do contrário, simplesmente participando do processo, será parte do processo, como uma testemunha ou o Ministério Público.²

Há quatro formas de se adquirir a qualidade parte: (i) com a demanda; (ii) com a citação; (iii) com a sucessão processual e, por fim, (iv) com a intervenção de terceiros.

Todas as intervenções de terceiros geram incidentes do processo, posto que é um procedimento novo e menor, que se incorpora ao processo, tornando-o mais complexo. Não se pode confundir com processo incidente, que é um novo processo surgido de um processo originário e sobre este produzindo efeitos, como nos embargos de terceiro ou no mandado de segurança sobre ato judicial.³

Finalizando esse tópico, afirma o Enunciado 491 do FPPC que é possível negócio jurídico

² CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 17. ed. inteiramente revista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. v. 1, p. 168-169.

³ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. 1. *Teoria geral do processo e processo de conhecimento* cit., p. 331-332.

processual (art. 190 do CPC/15) que estipule mudanças no procedimento das intervenções de terceiros, observada a necessidade de anuência do terceiro quando lhe puder causar prejuízo.

2) INTERVENÇÕES TÍPICAS E ATÍPICAS.

Basicamente, as intervenções de terceiro se assentam na economia processual, por evitar a repetição de atos processuais, bem como na harmonização dos julgados. As intervenções regulamentadas dos arts. 119 ao 138 do CPC/15 são denominadas de típicas ou nominadas, o que não impede que existam outras formas de intervenções de terceiros, designadas de atípicas ou inominadas, como a prevista no art. 1.698 do CC/2002, algumas intervenções do processo de execução, como por exemplo, na hipótese do art. 876 §5º, a do art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.469/97, bem como a intervenção fundada em contrato de seguro, com base no art. 788, parágrafo único, do CC/2002 ou a do art. 101, II do CDC.

3) VEDAÇÕES ÀS INTERVENÇÕES DE TERCEIRO.

3.1) Juizados Especiais.

Diante da celeridade pretendida, bem como da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual, bem como da menor complexidade de tais causas, o legislador proibiu intervenções de terceiros em tais ritos, na forma do art. 10 da Lei 9.099/1995.

Já as Leis nº 10.259/2001 (Juizado Especial Federal) e a Lei 12.153/2009 (Juizado Especial de Fazenda Pública) foram silentes, valendo, nesse sentido, frisar o Enunciado 14 do FONAJEF.⁴

Cumpra registrar que o CPC/15 passa a exigir o incidente de descon sideração da personalidade jurídica nos juizados, por força do art. 1062, criando uma exceção ao art. 10 da Lei 9.099/95.

⁴ Nos Juizados Especiais Federais, não é cabível a intervenção de terceiros ou a assistência.

Assumindo o ônus da crítica e do isolamento, concordamos plenamente com Joel Dias Figueira Jr.⁵ que assevera que não se pode perder de vista que o objetivo do legislador em excluir a possibilidade de intervenções de terceiros foi apenas o de evitar que se verificasse a procrastinação da demanda, em desfavor do autor. Assim sendo, desde que haja interesse e consentimento prévio do postulante em admitir, por exemplo, a denunciação da lide, não vemos porque obstá-la.

3.2) Processos objetivos.

Nas ações declaratórias de constitucionalidade, bem como na ação direta de inconstitucionalidade, proibem-se as intervenções de terceiro (art. 7º e 18 da Lei 9.868/1999),⁶ todavia, admite-se o *amicus curiae* (art. 7º, § 2º, da mesma lei),⁷ para uma pluralização e legitimação do debate constitucional.

Os parágrafos dos art. 7º e 18 da Lei 9.868/1999 admitiam que um colegitimado à propositura da ação pudesse intervir no mencionado feito, todavia, foram os mesmos vetados. A justificativa é a celeridade que poderia ser comprometida, bem como a possibilidade de ingresso do *amicus curiae*.

Ocorre, contudo, que a doutrina não se conforma com tal posicionamento exarado no veto.

O *amicus curiae* nada tem haver com a assistência litisconsorcial, sendo sua atuação muito mais limitada, pois se trata de verdadeiro auxiliar do juízo, com ingresso determinado pelo relator, com forte limitação recursal, bem como representação adequada à relevância da matéria versada. A admissibilidade de intervenção de qualquer colegitimado é medida de rigor, pois poderia ser litisconsorte ativo ou poderia ingressar com a sua ação autônoma.⁸

⁵ *Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais*. 2. ed. São Paulo: RT, 1997. p. 180.

⁶ “A ação direta de inconstitucionalidade não admite qualquer forma de intervenção de terceiros, conforme o disposto no art. 7º, *caput*, da Lei 9.868/1999. Dessa forma, indefiro o pedido” (ADI 2.178, rel. Min. Ilmar Galvão, decisão monocrática, j. 14.02.2000, *DJ* 11.04.2000). A jurisprudência do STF é firme no sentido de que são incabíveis os recursos interpostos por terceiros estranhos à relação processual” (ADI 3.819-ED, rel. Min. Eros Grau, decisão monocrática, j. 05.06.2007, *DJ* 13.06.2007).

⁷ “Processo objetivo de controle normativo abstrato. Possibilidade de intervenção do *amicus curiae*: um fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional” (ADI 2.321-MC, rel. Min. Celso de Mello, j. 25.10.2000, *DJ* 10.06.2005).

⁸ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. 1. *Teoria geral do processo e processo de conhecimento* cit., p. 337.

3.3) Execução. Cumprimento de sentença. Embargos do executado e de terceiro.

Em sede de execução, há intenso embate doutrinário (ver capítulo próprio), sendo majoritária a admissão da assistência e do recurso de terceiro, principalmente nos embargos do executado.

Há, ainda, intervenções atípicas no processo de execução como o protesto pela preferência (art. 908 do CPC/15), concurso especial de credores (art. 908 do CPC/15), exercício do benefício de ordem pelo fiador (art. 794 do CPC/15), na adjudicação por todos os legitimados que não o exequente (art. 876 §§ 5º e 7º do CPC/15), entre outros casos.

Frise-se que os embargos de terceiro (art. 674 do CPC/15), não podem ser definidos como intervenção de terceiros, eis que possuem natureza jurídica de processo incidente.

3.4) No procedimento de produção antecipada de provas (art. 381 do CPC/15).

Como notório, não há mais processo cautelar típico, havendo, contudo, um procedimento probatório autônomo previsto a partir dos art. 381 do CPC/15, onde são reguladas a) cautelar de assecuração da prova (art. 381, I); b) demanda de descoberta (*discovery*), art. 381, II e III; c) arrolamento de bens (art. 381 §1º); d) justificação (art. 381 §5º).

Nesse sentido, diante desse procedimento probatório autônomo, o art. 382 §1º afirma que o juiz determinará, de ofício ou a requerimento, a citação de interessados na produção da prova ou no fato a ser provado, salvo se inexistente caráter contencioso, o que seria uma modalidade de intervenção de terceiros atípica, justamente em virtude da possibilidade de se atingir diretamente, por exemplo, eventual seguradora (potencial denunciada) ou de eventual codevedor (potencial chamado). Nesse sentido, para se respeitar o contraditório e a regular produção de efeitos da prova a ser produzida, se mostra necessária a participação desses terceiros. Tal intervenção é denominada pela doutrina e pela jurisprudência de assistência provocada.⁹

⁹ Nesse sentido: STJ, REsp 213.556/RJ, 3ª T., rel. Min. Nancy Andrighi, j. 20.08.2001; CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*, 17. ed., p. 14-15.

3.5) Mandado de segurança.

No que se refere ao mandado de segurança, não obstante a doutrina admitir a assistência, a jurisprudência se mostra peremptória em negar todas as modalidades interventivas.

Há, ainda, embate sobre o recurso de terceiro, todavia, como a lei estendeu à autoridade coatora o direito de apelar, estaria sendo interposto um recurso de terceiro.¹⁰

A regra contido nos arts. 338 e 339 do CPC/15 é plenamente compatível com o procedimento do mandado de segurança.

No que se refere à intervenção anômala, o STJ¹¹ entende não ser admissível em mandado de segurança, por não ser admissível intervenção de terceiros no seu procedimento.

3.6) Arbitragem.

Regulamentada na Lei 9.307/1996, estabelecida pela convenção de arbitragem e possuindo a sentença arbitral caráter jurisdicional (art. 515, VII do CPC/15), não obstante a controvérsia enfrentada no capítulo sobre jurisdição, suas consequências não podem extrapolar os limites da convenção.

Assim, para a admissão de intervenção de terceiros deverá haver consenso entre todos os interessados, pois a arbitragem é optativa por essência.¹²

4) CLASSIFICAÇÃO.

A primeira divisão que podemos fazer quanto às intervenções de terceiro é em voluntárias/espontâneas e forçadas/coactas.

¹⁰ Para considerações mais detalhadas, reportamos o leitor ao capítulo sobre o mandado de segurança.

¹¹ STJ, 1ª Seção, AgRg no MS 15.484/DF, rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado 12.12.2012.

¹² CARNEIRO, Athos Gusmão. *Intervenção de terceiros*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 196.

Entre as voluntárias, temos a assistência e o recurso de terceiro, ou seja, essas intervenções ocorrem por ato de vontade do terceiro. Entre as forçadas, ou seja, aquelas em que o ingresso do terceiro é provocado pela parte, temos a denunciação da lide, o chamamento ao processo, o incidente de desconsideração da personalidade jurídica. O *amicus curiae* tanto se apresenta como intervenção voluntária ou forçada, podendo, inclusive, ser provocada pelo juiz.

Temos, ainda, uma segunda classificação subdividida em intervenção por inserção e intervenção por ação. Na intervenção por inserção, o terceiro ingressa na relação jurídica já instaurada (assistência, o chamamento ao processo, o incidente de desconsideração da personalidade jurídica e o *amicus curiae*).

Já na intervenção por ação, uma nova relação jurídica processual é criada, ampliando o objeto litigioso (denunciação da lide).

5) INTERVENÇÃO ANÔMALA.

5.1) Noções gerais.

Como se depreende do art. 109, I, da CR/1988, toda vez que a União, autarquias e empresas públicas federais intervierem no feito como assistentes ou oponentes, a causa será da competência da justiça federal de primeira instância.

Há, contudo, quem sustente que a interpretação, em tal hipótese, deve ser ampliada para as demais intervenções de terceiro, bem como para qualquer espécie de assistência.¹³

Observe-se que o Constituinte previu, expressamente, a competência da justiça federal, contudo, não é função constitucional definir e regulamentar os institutos processuais, cabendo ao legislador infraconstitucional, não podendo o mesmo, aproveitando-se de tal circunstância, definir, redefinir ou até mesmo desnaturar os mencionados institutos jurídicos, sem contornos razoáveis.

¹³ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da Justiça Federal*. 3. ed. rev. atual. e atual. São Paulo: RT, 2009. p. 103. Para maiores considerações, vide capítulo sobre competência da justiça federal.

Nesse sentido, somente o terceiro juridicamente interessado poderá intervir no processo como assistente (art. 119 do CPC/15), porém, o Poder Executivo e Legislador ordinário já tentaram afastar, de modo dissimulado, o interesse jurídico como requisito, estabelecendo uma intervenção *ex officio* ou por simples desejo do ente federal¹⁴, o que sempre esteve em pauta na jurisprudência, tendo em vista a edição de leis que autorizavam a intervenção sem tal exigência ou com base no interesse econômico.

Tanto o TFR, como o STJ, por meio dos verbetes 61 e 150, respectivamente, já organizavam a exigência do interesse jurídico.¹⁵ Entretanto, o Executivo, por meio da Medida Provisória 1.561, convertida na Lei nº9.469/97 reacendeu o tema no art. 5º¹⁶.

Nitidamente já se percebe a potencialidade de tal instituto em criar controvérsias e perplexidades.

5.2) Legitimidade.

Não obstante a infeliz redação, o *caput* do art. 5º da Lei 9.469/1997 prevê tão somente a intervenção feita pela União, que poderá se dar a qualquer tempo, em qualquer polo, espontaneamente, sem acrescentar pedido novo, portanto, com características próprias da assistência e sem que seja necessária a ocorrência de qualquer interesse jurídico, dando-se por simples manifestação de vontade.

Essa modalidade de intervenção poderá ocorrer em qualquer processo que tenha como autoras ou rés entidade autárquica, fundações públicas, sociedade de economia mista ou uma empresa pública federal.

¹⁴ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da Justiça Federal* cit., p. 103-104. O mencionado autor traz vários exemplos: art. 70 da Lei 5.010/1966; art. 4º da Lei 5.627/1970, julgada inconstitucional pelo STF; art. 7º da Lei 6.825/1980 (revogada pela Lei 8.197/1991); art. 2º Lei 8.197/1991 (revogado pela Lei 9.469/1997).

¹⁵ Súmula 61 TFR: “Para configurar a competência da Justiça Federal, é necessário que a União, Entidade Autárquica ou Empresa Pública Federal, ao intervir como assistente, demonstre legítimo interesse jurídico no deslinde da demanda, não bastando a simples alegação de interesse na causa”. Súmula 150 do STJ: “Compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas”.

¹⁶ “Art. 5º A União poderá intervir nas causas em que figurarem, como autoras ou rés, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas federais. Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes.”

O parágrafo único por sua vez, contraditoriamente, refere-se a qualquer das pessoas jurídicas de direito público (o que inclui, por óbvio, a União), autorizando-as a ingressar a qualquer tempo, em qualquer polo, espontaneamente, sem acrescentar pedido novo. Realmente, algo inexplicável. Por que não prever no *caput* que todas as pessoas jurídicas de direito público poderiam realizar tal intervenção?! Observe-se que o título da lei refere-se, exclusivamente, à União.

Enfim, o dispositivo em comento legitima qualquer pessoa jurídica de direito público, federal, estadual ou municipal a intervir em qualquer causa, em todos os tipos de procedimentos, desde que não vedado por outras leis como acima exposto, ainda que a causa envolva apenas particulares, demonstrando potencialidade de efeitos reflexos, diretos ou indiretos, de natureza econômica.¹⁷

5.3) Interpretação conforme a Constituição.

Como visto anteriormente, a jurisprudência se mostrou refratária à ampliação do interesse para fins de assistência, principalmente para o interesse econômico.

Nos julgados passados, frisou-se que a aceitação da assistência, sem interesse jurídico, consistiria em maneira de estar “*a lei ordinária ampliando as hipóteses constitucionais de competência da Justiça Federal. E, por isso mesmo, o STF julgou inconstitucional o art. 4º da Lei 5.627/1970*”.¹⁸

Realmente, a interpretação do mencionado dispositivo deve ser cuidadosa e em conformidade com a Constituição, não podendo agasalhar a possibilidade de intervenção, como parte principal ou acessória, sem o devido interesse e o conseqüente deslocamento do feito para a Justiça Federal.

¹⁷ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. 1. *Teoria geral do processo e processo de conhecimento* cit., p. 385-386. No mesmo sentido: CUNHA, Leonardo Carneiro da. Intervenção anômala: a intervenção de terceiro pelas pessoas jurídicas de direito público prevista no parágrafo único, do art. 5º da Lei. 9.469/1997. In: DIDIER JR., Fredie; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins*. São Paulo: RT, 2004. p. 597.

¹⁸ Trecho do voto do Min. Eduardo Ribeiro, STJ, CC 1.755, 2ª Seção, rel. Min. Eduardo Ribeiro, j. 08.05.1991, *RSTJ* 22/58, *apud* MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da Justiça Federal* cit., p. 105.

Nada impede que, amanhã, edite-se uma lei que autorize a intervenção de terceiro por prejuízo econômico ou emocional, desde que não altere a competência jurisdicional constitucionalmente estabelecida.

Alterar os pressupostos da assistência apenas para a União e outras pessoas jurídicas de direito público, sem fazer o mesmo para os particulares, é violação à isonomia descabida e desproporcional.¹⁹

5.4) Interesse econômico ou somente interesse jurídico.

Diante do supra exposto, pode-se observar que o tipo legal exige, como elementos fundamentais para o ingresso, a presença, como autora ou ré, de uma das pessoas indicadas e a manifestação de vontade da União em participar do feito, não se cogitando do interesse, que parece estar presumido.

É, sem dúvida, intervenção sem equivalente na legislação processual.²⁰

A doutrina afirma que há uma presunção legal absoluta de interesse jurídico²¹, há outros que afirmam ser necessária a demonstração do interesse jurídico, como acima exposto, para não ocorrer inconstitucionalidade²², contudo, a jurisprudência já agasalhou várias vezes a interpretação literal, admitindo intervenção com base no interesse econômico.²³

5.5) Natureza jurídica.

A priori, sugere-se que a União pode intervir, sem restrições, nos feitos em que figurarem os entes da Administração Indireta. O parágrafo único dá a entender que os demais entes (ou até mesmo a União) podem intervir em qualquer hipótese, ainda que o interesse seja exclusivamente econômico, independentemente do interesse jurídico.

¹⁹ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. 1. *Teoria geral do processo e processo de conhecimento* cit., p. 383.

²⁰ Idem, p. 384.

²¹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13ª ed. Totalmente reformulada. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 145.

²² STJ, REsp 767.989/RJ, 3ª T., rel. Min. Paulo Furtado (Desembargador convocado do TJBA), j. 05.10.2010.

²³ STJ, REsp 1.187.292/DF, 2ª T., rel. Min. Humberto Martins, j. 17.06.2010.

Como se pode perceber, o interesse jurídico é prescindível, não podendo se cogitar em modalidade típica de assistência (art. 119 do CPC/15).

Além disso, merece destaque o fato de que, nestes casos, a intervenção somente poderá se dar para o esclarecimento de questões de fato e de direito, bem como para a juntada de documentos ou memoriais reputados úteis ao exame da matéria. Nesse giro, sendo para simplesmente esclarecer questões de fato ou de direito, induz que tal intervenção seria na condição de *amicus curiae*.

Por óbvio que tal dispositivo não passou despercebido pela doutrina nacional e, com tal vergonhosa redação, a controvérsia é inevitável.

Alguns autores sustentam que a intervenção das pessoas jurídicas de direito público se daria na figura de *amicus curiae*, pois, por prescindir de interesse jurídico, não poderiam elas ser assistentes, além do ingresso ser somente para o esclarecimento de questões de fato e de direito, bem como para a juntada de documentos ou memoriais reputados úteis ao exame da matéria²⁴.

Há, contudo, quem defenda que foi criada uma hipótese diferente de assistência, *sui generis*, anômala, atípica ou anódina, que dispensaria interesse jurídico, sendo suficiente o interesse econômico, o que fariam elas ser parte, não um mero auxiliar.²⁵

Majoritariamente, não seriam partes, não se qualificando tal forma de intervenção com nenhuma das previstas no CPC, portanto, essa forma de intervenção não se qualifica como uma assistência simples ou litisconsorcial.²⁶

O STJ tem afirmado haver uma nova forma de intervenção, embasada apenas no interesse econômico, ainda que reflexo ou indireto, dispensando a comprovação do interesse jurídico.

²⁴ CARNEIRO, Athos Gusmão. *Intervenção de terceiros* cit., p. 213; RIBEIRO, Diogo Albaneze Gomes. A intervenção processual da União como *amicus curiae*. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, n. 12, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/informativo.php?informativo=12&artigo=332>>. Acesso em: 10 abr. 2011. BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 214.

²⁵ BUENO, Cassio Scarpinella. *Partes e terceiros no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 173.

²⁶ CUNHA, Leonardo José Carneiro. *A Fazenda Pública em juízo*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007. p. 153-155.

A legitimidade para a intervenção não é só da União, mas, também, das demais pessoas jurídicas de direito público, sempre com base na potencialidade da lesão econômica.

De igual modo, a admissão do ente sem interesse jurídico não traz comando suficiente a modificar a competência originária para a justiça federal, pois o art. 109, I, da CF/1988 exige efetivo interesse jurídico.²⁷

5.6) Poderes do interveniente.

A atuação do interveniente estará limitada ao esclarecimento de questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria.

Entende-se que questões de fato e de direito como pontos controvertidos, ou seja, cada ponto levantado na petição inicial e rebatido na contestação assumirão a feição de controvertidos, passando a ser uma questão relevante ao processo.

Assim, o Poder Público ao intervir no processo poderá esclarecer tais questões de fato e de direito, aduzindo alegações que reforcem a defesa dos interesses de uma das partes.

Por exclusão, não é possível ao Poder Público trate de pontos incontroversos. Cremos, contudo, que seria possível a manifestação sobre questões não controvertidas, desde que conhecíveis de ofício, sempre respeitando o contraditório (art. 10 do CPC/15).²⁸

O interveniente, contudo, não detém poderes para apresentar contestação ou qualquer outro tipo de resposta, nem dispõe de todos os ônus e faculdades que são conferidos à partes no processo, pois não poderá fazer surgir um ponto controvertido, mas se manifestar sobre ponto já controvertido pelas partes.

Há, ainda, que se considerar que a Fazenda Pública ao intervir com fundamento no art.

²⁷ STJ, EDcl no AgRg no CC 89.783/RS, 1ª Seção, rel. Min. Mauro Campebell, j. 09.06.2010. Precedentes citados: CC 101151/RS, 1ª Seção, rel. Min. Castro Meira, 18.06.2009; REsp 1.097.759/BA, 4ª T., rel. Min. Luís Felipe Salomão, DJe 1º.06.2009; REsp 574.697/RS, 1ª T., rel. Min. Francisco Falcão, DJ 06.03.2006.

²⁸ CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 13ª ed. Totalmente reformulada. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 148.

5º, parágrafo único da Lei nº 9.469/97, poderá interpor o recurso cabível, desde que com o propósito de garantir o seu interesse econômico.

Perceba-se que enquanto a Fazenda Pública não recorre seus poderes são bem limitados, todavia, proferida decisão que contrarie seu interesse econômico poderá interpor o recurso adequado.

Há quem sustente a possibilidade de sustentação oral, em uma interpretação mais favorável do art. 937 do CPC/15²⁹, com o que concordamos, eis que, ao recorrer será considerado parte, contudo, sua sustentação deverá se restringir ao interesse que permitiu a intervenção.

5.7) Intervenção na fase recursal. Competência.

Observe que o dispositivo acentua que, se ocorrer a intervenção e o ente público não recorrer, não será considerado parte, do contrário, será considerado parte, afetando, inclusive, a competência da causa. Realmente, com o devido respeito, tal dispositivo afronta a lógica e o razoável. Ou é parte ou não é.

Imaginemos a seguinte situação: Caso a União ingresse em um feito que tramita na justiça estadual (por exemplo, em que atua uma sociedade de economia mista), o mencionado processo continuará nessa justiça; porém, basta a Advocacia Geral da União entender conveniente recorrer, o feito deverá ser deslocado para a Justiça Federal. Assim, pela opção legislativa, o AGU determinaria a competência.

Nesse sentido, cumpre registrar que compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas³⁰.

De igual modo, excluído do feito o ente federal, cuja presença levara o Juiz Estadual a declinar da competência, deve o Juiz Federal restituir os autos e não suscitar conflito,³¹

²⁹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 13ª ed. Totalmente reformulada. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 150.

³⁰ Enunciado 150 da súmula da jurisprudência predominante do STJ.

³¹ Enunciado 224 da súmula da jurisprudência predominante do STJ.

não podendo a questão ser reexaminada pelo juiz estadual.³²

Tais regras, foram, inclusive, positivadas com o CPC/15, como se observa do art. 45 §§1º ao 3º. No STJ, somente admite-se o deslocamento da competência se houver interesse jurídico.³³

Frise-se que, sendo admitida tal intervenção, porém sem interesse jurídico, tal recurso deverá ser julgado pelo Tribunal de Justiça Estadual, não pelo TRF, pois esse somente julga demandas processadas perante o juízo federal ou, no máximo, perante o juízo estadual no exercício da competência federal.³⁴

De igual modo, o STJ proibiu a desistência da União em continuar no feito, sob pena de tumulto processual, visando a dar seriedade ao instituto.³⁵

Por fim, afirmar que o interveniente se torna parte para fins de deslocamento de competência, a rigor, foi para impressionar o exegeta, dando uma maior envergadura a tal instituto.

De igual modo, não existe deslocamento de competência nessa hipótese, haveria, em tese, deslocamento do processamento e julgamento da causa, em função da alteração da competência em razão da pessoa.

Doutrinariamente, tal deslocamento é inadmissível, pois o TRF não tem competência constitucional para julgar um recurso de uma decisão de um juízo estadual que não esteja exercitando uma competência federal (art. 108, II, da CR/1988).³⁶

Destarte, havendo intervenção da União com base no interesse econômico o feito deverá ser processado e julgado pela justiça estadual, sendo eventual recurso da competência do respectivo Tribunal de Justiça. Por outro lado, se a intervenção fosse com base no interesse jurídico, a competência já seria da justiça federal e eventual recurso deve ser

³² Enunciado 254 da súmula da jurisprudência predominante do STJ.

³³ STJ, EDcl no AgRg no CC 89.783/RS, 1ª Seção, rel. Min. Mauro Campbell, j. 09.06.2010.

³⁴ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. 1. *Teoria geral do processo e processo de conhecimento* cit., p. 385.

³⁵ STJ, REsp 164.635, 2ª T., rel. Min. Ari Pargendler, j. 07.05.1998.

³⁶ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da Justiça Federal* cit., p. 191.

julgado pelo respectivo Tribunal Regional Federal.

No que se refere à execução, deve se observar qual foi o juízo sentenciante, na forma do art. 516, II do CPC/15, o qual ostentará competência funcional (absoluta) para o cumprimento de sentença.

5.8) Legitimidade para suspensão de segurança.

Como visto, o art. 5º, parágrafo único da legislação em comento autoriza a pessoa jurídica de direito público a interpor recurso de decisão que seja contrária ao seu interesse econômico, ainda que de modo reflexo ou indireto.

Questão interessante é quanto à possibilidade de manejo por parte de tais terceiros interveniente de suspensão de liminar ou de segurança, como previsto na Lei nº 8.437/92 e Lei nº 12.016/09.

O primeiro ponto de tensão é se definir a natureza da suspensão de liminar ou de segurança.

O STJ entende que o juízo realizado no pedido de suspensão ostenta feição política,³⁷ portanto, não teria caráter jurídico, mas administrativo. Por outro lado, majoritariamente, tal instituto não tem natureza recursal, por não estar previsto em lei como recurso e, igualmente, por não gerar reforma, anulação nem desconstituição da decisão.

Contudo afasta-se o caráter político ou administrativo, pois, uma decisão administrativa não poderia atingir uma decisão judicial e, de igual modo, o Presidente poderia agir de ofício, portanto, trata-se, a rigor, de um incidente processual, com finalidade de contracautela.³⁸

Há, ainda quem afirme ser um sucedâneo recursal, fazendo as vezes de um recurso, ou

³⁷ NORTHFLEET, Ellen Gracie. Suspensão de sentença e de liminar. *RePro*, São Paulo: RT, n. 97, p. 184, 2000.

³⁸ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. Meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 5. ed., v. 3., p. 463-464; ARRUDA ALVIM, Eduardo. *Suspensão da eficácia da decisão liminar ou da sentença em mandado de segurança*. Aspectos controvertidos do art. 4º da Lei 4.348/1964. Disponível em: <<http://arrudaalvimadvogados.com.br/pt/index.asp?lng=pt>>. Acesso em: 1 set. 2011.

seja, também pretende anular ou reformar a decisão judicial.³⁹

Nessa linha, apesar das controvérsias, é pacífico que a suspensão de segurança não possui natureza recursal e o art. 5º, parágrafo único da Lei nº 9.469/97 afirma somente ser admissível recorrer.

Por outro lado, recorrer convoca e autoriza o direito de manejar os instrumentos processuais destinados a assegurar o resultado útil do processo e, nesse sentido, o próprio STJ⁴⁰ tem admitido que tal terceiro interveniente maneje o pedido de suspensão, com o que concordamos⁴¹.

5.9) Efeitos da coisa julgada e legitimidade para ação rescisória.

Como a atuação do terceiro interveniente em comento é limitado, ademais o pedido não lhe diz respeito diretamente não podendo, portanto, não pode ser atingido pela coisa julgada.

De igual modo, não pode a Fazenda Pública ser atingida pela produção da coisa julgada sobre questão prejudicial decidida incidentalmente, pois está somente se produz se, além de outras exigência, houver contraditório prévio e efetivo (art. 503 §1º do CPC/15).

Há, contudo, quem sustente que a Fazenda Pública seria atingida pela coisa julgada em sede recursal⁴², eis que, nessa etapa, deixa de ter limitação na sua atuação, com o que não concordamos, eis que somente há que se falar em produção de coisa julgada se fosse possível atuação prévia e efetiva, com um contraditório substancial, durante o processo de conhecimento, o que não ocorre nessa intervenção.

Por outro lado, a regra contida no art. 5º, parágrafo único da Lei nº 9.469/97 não pode ser utilizada para justificar legitimidade ativa na ação rescisória, nos termos do art. 967, I do

³⁹ GARCIA MEDINA, José Miguel; CALDAS DE ARAÚJO, Fábio. *Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: RT, 2009. p. 176.

⁴⁰ STJ, Corte Especial, AGP 1.621/PE, rel. Min. Nilson Naves, julgado 24.06.2002.

⁴¹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13ª ed. Totalmente reformulada. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 156.

⁴² CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13ª ed. Totalmente reformulada. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 156.

CPC/15.

De igual modo, para que um terceiro maneje ação rescisória deve ser um “terceiro juridicamente interessado”, nos termos do art. 967, III do CPC/15.

Nesse sentido, nem como parte, tampouco como terceiro, poderá a Fazenda Pública se valer da ação rescisória, com fundamento no art. 5º, parágrafo único da Lei nº 9.469/97, sendo-lhe lícito, no máximo, intervir em eventual ação rescisória já ajuizada⁴³.

5.10) Semelhanças e distinções em relação à assistência.

A assistência, como cedição, divide-se em assistência simples (ou adesiva), litisconsorcial (ou qualificada), exigindo interesse jurídico para sua viabilidade.

O assistente litisconsorcial atua com autonomia, justamente por também ser titular do direito material discutido, sendo um litisconsorte facultativo ulterior, ao contrário do assistente simples, que atua como um auxiliar, não podendo praticar atos incompatíveis com a vontade do assistido (art. 122 do CPC/15). Em ambos os casos há uma intervenção espontânea.

Não existindo interesse jurídico, no máximo será possível ingresso como interveniente atípico, se as partes assim concordarem, com fito de ampliar o debate e a cooperação judicial, em uma intervenção negociada de terceiro (art. 190 do CPC/15), como autorizado pelo Enunciado 491 do FPPC⁴⁴.

A intervenção anômala também é espontânea (ou voluntária), contudo, seu interesse é econômico, não jurídico, como ocorre na assistência. Sua atuação é ainda mais limitada do que a do assistente simples.

5.11) Semelhanças e distinções em relação ao *amicus curiae*.

⁴³ Nesse sentido: CUNHA, Leonardo Carneiro da. A Fazenda Pública em juízo. 13ª ed. Totalmente reformulada. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 157.

⁴⁴ “É possível negócio jurídico processual que estipule mudanças no procedimento das intervenções de terceiros, observada a necessidade de anuência do terceiro quando lhe puder causar prejuízo.”

Apesar de haver quem sustente ser a intervenção anômala uma forma de *amicus curiae*, não concordamos com tal entendimento, como já afirmado.

O *amicus curiae* pode ser qualquer um que goze de representação adequada para atuar em processo com relevância (art. 138 do CPC/15), tendo interesse que sua orientação seja acolhida pelo juízo ou tribunal, podendo ser voluntária ou provocada, tendo limitações recursais, como se observa do art. 138 §§1º ao 3º do CPC/15.

Na intervenção anômala, que será sempre voluntária, sua atuação é mais limitada do que a do *amicus curiae*, por outro lado, sua legitimidade recursal é mais ampla.

A participação do *amicus curiae* tem essencial ligação com o princípio do contraditório e a formação dos precedentes, enquanto na intervenção anômala o foco é somente o interesse econômico.

Tanto a intervenção do *amicus curiae*, quando na intervenção anômala, não deslocam a competência.

5.12) Críticas ao instituto.

Mesmo sendo o posicionamento majoritário pela sua admissão em nosso ordenamento, não se dispensam críticas a tal instituto.

A doutrina, com frequência, afirma que na criação de tal instituto não houve técnica legislativa, tendo sido concedido uma figura insólita, de trato difícil pelo direito processual, podendo beirar as raias da inconstitucionalidade, por violação do art. 109, I da CR/88.⁴⁵

6) CONCLUSÃO.

Como se pôde observar, o Novo CPC inovou consideravelmente sobre as intervenções de terceiros, onde algumas foram recriadas, outras foram somente regulamentadas, bem

⁴⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *Manual do processo de conhecimento*. 3. ed. São Paulo: RT, 2004. p. 51.

como houve considerações inovações, como o incidente de descon sideração da personalidade jurídica.

No que se refere à intervenção anômala o legislador deu especial atenção à competência, pois, realmente, é o ponto que gera mais tensão de ordem prática.

O art. 45 §§1º ao 3º do CPC/15 seguiu a linha da jurisprudência do STJ, fazendo uma interpretação conforme constituição, o que se mostra salutar, em homenagem ao modelo constitucional de processo, exigido pelo art. 1º do CPC/15.

De igual modo, questão interessante é a produção da coisa julgada para o terceiro interveniente que ostenta legitimidade para intervir, mas não possui para manejar ação rescisória, ponto que o CPC/15 se mostrou silente e, provavelmente, irá gerar tensão na jurisprudência em breve.

7) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA ALVIM, Eduardo. *Suspensão da eficácia da decisão liminar ou da sentença em mandado de segurança*. Aspectos controvertidos do art. 4º da Lei 4.348/1964. Disponível em: <<http://arrudaalvimadvogados.com.br/pt/index.asp?lng=pt>>. Acesso em: 1 set. 2011.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Partes e terceiros no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 17. ed. inteiramente revista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. v. 1.

CARNEIRO, Athos Gusmão. *Intervenção de terceiros*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13ª ed. Totalmente reformulada. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CUNHA, Leonardo José Carneiro. *A Fazenda Pública em juízo*. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

_____. *Intervenção anômala: a intervenção de terceiro pelas pessoas jurídicas de direito público prevista no parágrafo único, do art. 5º da Lei. 9.469/1997*. In: DIDIER JR., Fredie; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). *Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins*. São Paulo: RT, 2004.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil. Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2009. v. 1.

_____. *Curso de direito processual civil. Meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. 5. ed., v. 3.

FIGUEIRA JR., Joel Dias. *Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais*. 2. ed. São Paulo: RT, 1997.

GARCIA MEDINA, José Miguel; CALDAS DE ARAÚJO, Fábio. *Mandado de segurança individual e coletivo: comentários à Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. São Paulo: RT, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Manual do processo de conhecimento*. 3. ed. São Paulo: RT, 2004.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência cível da Justiça Federal*. 3. ed. rev. atual. e atual. São Paulo: RT, 2009.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. *Suspensão de sentença e de liminar*. *RePro*, São Paulo: RT, n. 97, p. 184, 2000.

RIBEIRO, Diogo Albaneze Gomes. *A intervenção processual da União como amicus curiae*. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 12, fev. 2008.

Disponível

em:

<<http://www.justen.com.br//informativo.php?informativo=12&artigo=332>>. Acesso em:
10 abr. 2011.