

A POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DE TERCEIROS EM AÇÕES DE TUTELA COLETIVA

Ricardo Borges Amado¹, Delton Ricardo Soares Meirelles²

¹UFF/Departamento de Processualística, R. Presidente Pedreira 62, Niterói (RJ), ricardo.amado@gmail.com

²UFF/Departamento de Processualística, R. Presidente Pedreira 62, Niterói (RJ), delton@vm.uff.br

Resumo- O presente trabalho tem como objetivo demonstrar que o atual tratamento dado pela lei às ações coletivas gera uma situação pouco democrática, não havendo previsão legal quanto à possibilidade de participação do cidadão nessa tutela. Ressalvada a hipótese da ação popular, a atuação do cidadão fica bastante limitada, razão pela qual se faz mister o estudo da possibilidade de intervenção de terceiros em ações de tutela coletiva *lato sensu*. Tal intervenção além de conferir uma legitimação democrática à decisão proferida nessas ações, amplia as chances de uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva, adequada às especificidades do caso concreto, cujas informações práticas, muitas vezes, se encontram nas mãos dos cidadãos. Por essa razão, nada mais adequado do que admitir sua participação mas, para isso, deve-se superar o quadro atual, onde entende-se não ser permitida esta intervenção.

Palavras-chave: Intervenção de terceiros. Ações coletivas. Acesso à justiça.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas

Introdução

O presente trabalho partiu de conclusões contraditórias decorrentes do estudo mais aprofundado do ordenamento jurídico brasileiro, em especial do direito processual civil.

Traçando-se um histórico sobre as alterações pelas quais passou o direito processual ao longo do século XX no Brasil, percebe-se uma preocupação cada vez maior e mais constante com o efetivo acesso à justiça, que tem como um dos pilares fundamentais a tutela dos interesses difusos e coletivos. Dentro dessa trajetória percebe-se também o fortalecimento da lógica participativa, fruto da consolidação do pensamento democrático no curso do século passado. Assim, os atos emanados da Administração Pública, em especial os decisórios, ao lado da legitimação legal, passam a necessitar de uma legitimação democrática fulcrada na participação popular em todos os níveis e esferas do Estado.

Paralelamente a tal fato, a crescente preocupação com a proteção dos interesses transindividuais inaugura uma sistemática adequada a essa tutela, mas que acolhe como legitimados apenas entes públicos e associações civis que preencham determinados requisitos legais, que acabam funcionando como limitadores da sua atuação.

A contradição surge exatamente deste fato, pois, ao lado da crescente demanda por legitimação democrática e participativa dos atos decisórios do Estado, cria-se um sistema de tutela de direitos coletivos *lato sensu* onde não se prevê, num primeiro momento, a participação dos cidadãos, quer na forma de autor quer na de interveniente. Por isso, necessário se fez um

estudo aprofundado do tema, com vistas a analisar sobre a real possibilidade de atuação da sociedade civil em ações de tutela coletiva. Tal estudo caminhou no sentido de se admitir a participação do cidadão através da figura processual da intervenção de terceiros, nos termos das razões a seguir aduzidas.

Metodologia

Em atendimento à questão proposta, pesquisou-se argumentos teóricos e práticos sobre a possibilidade de participação do cidadão nas ações de tutela coletiva, tanto no que tange à sua propositura quanto à possibilidade de intervenção. Foram consultadas obras de autores renomados dentro do tema em epígrafe a fim de se buscar uma resposta teórica à problemática.

Na busca de argumentos práticos, pesquisou-se também a posição quem vem sendo adotada pelos tribunais nacionais, em especial os superiores, vale dizer, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Foi feita a opção pelos dois tribunais citados porque cabe a eles, como regra geral, dar a palavra final nas questões controvertidas, como a presente, por exemplo.

Essa pesquisa foi realizada pela Internet, através dos sites oficiais mantidos pelos próprios órgãos pesquisados. Por questões metodológicas, não se irá reproduzir todas as decisões pesquisadas neste trabalho, uma vez que tal atitude tornaria a sua leitura demasiadamente enfadonha. Assim, serão utilizados os acórdãos que melhor ilustram o pensamento das Cortes Superiores, deixando-se as decisões menos significativas para serem expostas num eventual

estudo que tenha como objetivo esgotar o assunto.

Resultados

Percebeu-se com a coleta das informações que se trata de uma temática pouco trabalhada pelos dois setores pesquisados. Não obstante, dentre os dados que foram obtidos observou-se uma inclinação tanto por parte dos magistrados quanto dos teóricos no sentido de se admitir a participação pela através dos institutos previstos no código de processo civil nos artigos 50 e seguintes.

Constatou-se também que em sede de proteção a direitos difusos e coletivos, o cidadão possui a opção de propor uma Ação Popular com vistas à tutela de interesses transindividuais. Esse é um forte argumento utilizado contrariamente à intervenção do cidadão, como se verá.

Os argumentos teóricos encontrados partidários da intervenção pautam-se na questão do desenvolvimento do direito processual ao longo do século XX, em especial no fenômeno de sua democratização, ao passo que os argumentos práticos favoráveis se sustentam sobre fundamentações utilitaristas, preocupados mais com os princípios da economia e da celeridade processual, que ganharam muita importância com o atual quadro de reformas do código de processo civil.

Em sentido contrário esbarra-se na ausência de previsão específica na legislação brasileira, o que leva a uma corrente mais vinculada à ordem jurídica positivada a negar a participação. Somado à ausência de previsão legal encontra-se a deficiência de institutos jurídicos adequados à especificidade que tal modalidade de intervenção demanda, o que introduz grande dúvida sobre essa possibilidade.

Quanto ao posicionamento dos tribunais, perceptível através da jurisprudência coletada, percebe-se ocorrer também conforme uma lógica utilitarista, despreocupada com a teorização e o debate doutrinário acerca do tema. Por essa razão, resta um pouco mais complicado se extrair argumentos de sua visão. As decisões apenas evidenciam o que é aplicado na prática, por razões de economia e celeridade processual.

Uma vez constatada a possibilidade dessa intervenção, uma problemática incidental se apresentou, qual seja, a sistemática da intervenção prevista no Código de Processo Civil foi estruturada para atender a uma lógica individualista, onde o processo é visto como um instrumento de tutela de interesses intersubjetivos e não transindividuais como hodiernamente.

Por essa razão, se fez mister estudar profundamente os conceitos processuais citados para se tentar vislumbrar de que maneira

pode ocorrer tal intervenção, bem como se os institutos tradicionais se encontram adequados ao novo modelo de tutela.

Discussão

Como percebido, sendo tema pouco trabalhado, não se encontra pacificado, tendo em vista que muitas questões são levantadas no sentido de não se admitir tal intervenção. Os próprios defensores de tal possibilidade muitas vezes não são enfáticos em seu posicionamento, uma vez reconhecerem existir questões a serem solucionadas.

Como primeiro fundamento da intervenção foi apontada pelos estudiosos a possibilidade do resultado da demanda coletiva repercutir diretamente sobre a esfera jurídica do particular. Theodoro Júnior (2005) entende que o interesse na intervenção surgiria, assim, na possibilidade do cidadão sofrer um prejuízo em seu direito. Portanto, poderia esse terceiro interessado num resultado positivo da demanda intervir no processo para trazer dados importantes à solução do mérito.

Em sentido contrário a essa intervenção está o artigo 103 do CDC, que prescreve que, advindo um resultado negativo numa ação de tutela transindividual, pode o particular acionar individualmente o Judiciário para fazer valer o seu direito negado coletivamente. Tendo em vista tal possibilidade, não haveria o interesse supra citado na intervenção.

Não obstante a essa previsão legal ser clara, ela deve ser vista como uma proteção ao cidadão contra uma malfadada demanda coletiva e não como uma medida de restrição de seu acesso à justiça.

Outrossim, os princípios da celeridade e economia processual, bem como o ideal de prestação jurisdicional efetiva trazidos pelas recentes reformas processuais impõe que havendo dados relevantes a serem discutidos, ainda não suscitados pelas partes no processo, deve o cidadão trazê-los a debate para propiciar a melhor resolução do conflito. Podendo a controvérsia ser solucionada em uma única demanda através dos dados trazidos pela intervenção da sociedade civil, não há razão para que o particular aguarde o fim prejudicial daquela questão coletiva para propor o seu processo individual com base nas informações por ele sabidas. A nova ordem processual impõe essa participação em prol dos princípios supra destacados. Esse é um dos argumentos de ordem utilitarista apontados pela doutrina.

Em sentido contrário encontra-se também a possibilidade do cidadão recorrer à Ação Popular para a proteção dos interesses transindividuais. Assim, faltaria o interesse processual para se

permitir a intervenção numa ação coletiva já proposta.

Porém, tal ação encontra uma amplitude bastante limitada, tendo em vista que a mesma tem como requisitos a lesividade e a ilegalidade do ato a ser impugnado. Sendo o ato lesivo, porém legal, não se pode valer dessa via acionária, restando deficiente, a atuação do cidadão, portanto.

Outra fundamentação de cunho eminentemente prático está justamente nessa possibilidade de propositura de uma ação popular concomitantemente a uma ação civil pública ou coletiva *lato sensu*, tendo em vista, inclusive, o próprio artigo 1º da lei 7.347/85, que prevê essa possibilidade. Tal fato pode levar a uma conexão ou continência entre as ações propostas, caso haja uma igualdade de causas de pedir ou uma tenha a *causa petendi* mais ampla que a outra. Tal fato levaria, inevitavelmente, à reunião dos processos, nos termos do artigo 105 do CPC, e o tratamento dos autores das duas como litisconsortes de uma única ação. Neste sentido, encontra-se o seguinte julgado do STJ (Recurso Especial 208680 / MG – Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins):

“EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AÇÃO POPULAR - ANULAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E RESPECTIVOS ADITAMENTOS - LITISPENDÊNCIA - INOCORRÊNCIA - (CPC, ART. 301, § 2º) - CONEXÃO - CARACTERIZAÇÃO - CPC, ART. 103 - PRECEDENTES/STJ. Inexistentes os pressupostos necessários à caracterização da litispendência, impõe-se afastá-la (CPC, art. 301, § 2º). Caracteriza-se, na hipótese, o instituto da conexão, já que as ações têm a mesma finalidade, o que as tornam semelhantes e passíveis de decisões unificadas, devendo-se evitar julgamentos conflitantes sobre o mesmo tema, objeto das lides. Recurso especial conhecido e provido por unanimidade”.

Assim, sendo negada a intervenção de um terceiro interessado numa ação coletiva, ele pode recorrer a uma ação popular conexa, implicando na reunião das demandas e no seu tratamento como litisconsorte com a parte originária na primeira ação.

No final das contas, o cidadão acabaria figurando como parte dentro daquela relação processual que anteriormente lhe foi negada a sua participação como interveniente. Seria assim, um contra-senso, pois o indeferimento da intervenção, com argumento na sua impossibilidade de ocorrer resultaria num litisconsórcio ulterior como decorrência da propositura de uma Ação Popular (MAZZILLI, 1999).

Assim, uma vez admitida a possibilidade de intervenção, cumpre destacar de que maneira esta pode ocorrer.

A falta de previsão legal específica sobre essa participação dificulta o entendimento de seu cabimento e o paradigma sobre o qual se construiu o Código de Processo Civil cria dúvidas sobre a aplicação de seus institutos nas ações coletivas.

Porém, a despeito de ter sido construído sobre uma lógica individual, os institutos do Diploma Processual Civil devem ser interpretados sempre de maneira extensiva, em prol sempre do ideal de ampliação do acesso à justiça, que consiste em um pilar fundamental da teoria processual moderna.

Assim, a assistência processual, simples ou litisconsorcial, se apresenta adequada à tutela em epígrafe, mormente se interpretada extensivamente, favorecendo o acesso à justiça dos cidadãos, bem como uma entrega da prestação jurisdicional efetiva (MANCUSO, 2000).

Outrossim, a figura do *amicus curiae*, utilizado em processos de jurisdição constitucional também se mostra apropriada pela sua própria natureza. A sua participação tem como único escopo trazer ao processo dados relevantes sobre a matéria discutida, cabível, inclusive, em processo objetivos, sem contraditores. Assim, se sua essência permite a participação num processo onde se discute direito em tese, ela não se mostra contrária à sua atuação em um processo onde o destino de uma coletividade deve ser discutido em concreto. Muito pelo contrário, pois, neste caso em especial, a colaboração do “amigo da corte” pode ser imperativa, dado a repercussão da decisão a ser proferida.

Neste sentido, vale a pena destacar a ementa da Medida Cautelar na ADIn 2.130-SC, onde o Ministro do STF Celso de Mello discorre sobre a figura do *amicus curiae*, explicitando não só a sua natureza e seu papel, mas também a sua forma de atuação e a sua importância para a legitimação democrática da decisão proferida por aquele tribunal:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERVENÇÃO PROCESSUAL DO AMICUS CURIAE. POSSIBILIDADE. LEI Nº 9.868/99 (ART. 7º, § 2º). SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA ADMISSÃO DO AMICUS CURIAE NO SISTEMA DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE ADMISSÃO DEFERIDO. No estatuto que rege o sistema de controle normativo abstrato de constitucionalidade, o ordenamento positivo brasileiro processualizou a figura do *amicus curiae* (Lei nº 9.868/99, art. 7º, § 2º), permitindo que terceiros - desde que investidos de representatividade adequada - possam ser admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. -

A admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a "abertura" do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais. Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 - que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* - tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional."

Assim, intervenção pela via do *amicus curiae* mostra-se também adequada à nossa problemática, em função de sua própria natureza e forma de atuação.

Conclusão

Assim, fica evidente que a admissibilidade da intervenção de terceiros em ações de tutela coletiva, além de ser uma exigência teórica, fulcrada nas alterações da lógica processual em função do desenvolvimento histórico do direito, surge como uma resposta ao debate acerca da participação da sociedade civil nos atos decisórios do poder público.

Outrossim, a admissão apresenta um viés eminentemente prático, em consonância com a atual busca de um processo mais célere e efetivo. Primeiramente, a participação tem o condão de trazer mais dados fáticos e jurídicos a serem debatidos na relação processual, de maneira que contribui para uma decisão mais adequada ao caso concreto, colaborando, portanto, para uma melhor entrega da prestação jurisdicional.

Somado a isso, impede que toda uma gama de sujeitos tenha de aguardar de maneira inerte a conclusão de uma demanda coletiva sabidamente malfadada para se propor uma ação individual em defesa de seus direitos. Ao terem acessos a dados importantes à melhor resolução do mérito, podem os particulares pleitear participação no processo, com vistas a evitar a improcedência da ação original. Tal admissão pode evitar, inclusive, um inchaço do judiciário como decorrência das inúmeras ações individuais a serem propostas posteriormente.

A imposição processual da reunião de ações conexas e a possibilidade de cumulação entre ações coletivas e a ação popular impõe que seja admitida a intervenção nas primeiras, tendo em vista a contradição criada por essa negativa. Não

se pode vedar a participação de um sujeito num processo como interveniente processual e, posteriormente, admiti-lo como litisconsorte, conferindo-lhe o mesmo tratamento dado ao autor da demanda. É um contra-senso que deve ser evitado.

Por essas razões, além da intervenção de terceiros nas ações coletivas de se apresentar como adequada à sistemática processual contemporânea a sua não admissão é capaz de gerar problemas tanto de ordem prática como teórica.

Assim, entende-se que a falta de precisão legal quanto à participação do cidadão nesses processos trata-se não de uma vedação imposta pelo legislador, mas sim de uma simples omissão, que não deve ser interpretada de uma maneira restritiva. O próprio artigo 19 da lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) prescreve que se aplicam todas as disposições do código de processo civil que não forem contrárias à sistemática introduzida por aquela lei. Por essa razão, adota-se o posicionamento, no sentido de se aplicar de maneira subsidiária o sistema de intervenção previsto no CPC, pois, a despeito de não ter sido criado especificamente para a tutela coletiva, não apresenta incompatibilidade com tal forma de demanda. Muito pelo contrário, a sua aplicação mostra-se adequada, principalmente se for feita uma interpretação extensiva dos dispositivos, tendo sempre como paradigma a ampliação do acesso à justiça e os recentes princípios da entrega jurisdicional efetiva e da economia e celeridade processuais.

Referências

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisões disponíveis em www.stf.gov.br. Acesso em 28 de julho de 2007.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Decisões disponíveis em www.stj.gov.br. Acesso em 30 julho de 2007.
- MANCUSO, R. C. Interesses difusos: conceito e legitimação para agir. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.
- MAZZILLI, H. N. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 11ª Edição – revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1999.
- THEODORO JUNIOR, H. Curso de Direito Processual Civil. Volume I. 42ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2005.