



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

NATUREZA JURÍDICA E CONSTITUCIONALIDADE DA INTERVENÇÃO DE
TERCEIROS PREVISTA NA LEI N. 9.469 DE 1997

Carlos Fernando Albuquerque de Almeida

Rio de Janeiro
2017

CARLOS FERNANDO ALBUQUERQUE DE ALMEIDA

NATUREZA JURÍDICA E CONSTITUCIONALIDADE DA INTERVENÇÃO DE
TERCEIROS PREVISTA NA LEI N. 9.469 DE 1997

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Orientador: Prof. Ubirajara da Fonseca Neto

Rio de Janeiro
2017

NATUREZA JURÍDICA E CONSTITUCIONALIDADE DA INTERVENÇÃO DE TERCEIROS PREVISTA NA LEI N. 9.469 DE 1997

Carlos Fernando Albuquerque de Almeida

Graduado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogado. Pós-graduando *Lato Sensu* em Direito Processual Civil pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo – A possibilidade de intervenção de terceiros, disciplinada no art. 5º da Lei n. 9.469/97, é amplamente utilizada pelas pessoas jurídicas de direito público interno, motivo pelo qual se torna relevante compreender seu funcionamento e as principais discussões que a cercam. Nesse sentido, merece especial atenção a identificação de sua natureza jurídica e a análise de sua constitucionalidade, os quais são os elementos centrais do presente estudo. Em função das conclusões adotadas em cada uma dessas esferas, importantes consequências processuais podem ser geradas.

Palavras-chave – Direito processual civil. Intervenção de terceiros. Intervenção prevista na Lei n. 9.469 de 1997. Natureza jurídica e constitucionalidade.

Sumário – Introdução. 1. A disciplina da intervenção de terceiros no Código de Processo Civil de 2015. 2. A natureza jurídica da intervenção de terceiros prevista na Lei n. 9.469 de 1997. 3. A constitucionalidade da intervenção de terceiros prevista na Lei n. 9.469 de 1997. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar a natureza jurídica e a constitucionalidade da intervenção de terceiros prevista no art. 5º da Lei n. 9.469 de 1997. Desde sua edição, doutrina e jurisprudência divergem acerca do posicionamento do referido instituto no ordenamento jurídico nacional. Ademais, determinados autores, ainda, sustentam a inconstitucionalidade do dispositivo acima citado de modo a que é, igualmente, relevante enfrentar tal questão.

Para realizar tal pesquisa, buscar-se-á analisar a doutrina específica sobre o tema, bem como, a posição dos tribunais superiores de modo a definir-se a natureza jurídica do instituto analisado. A problemática da inconstitucionalidade será, de igual modo, esmiuçada, objetivando-se, ao final, chegar-se a uma conclusão acerca da questão.

Em 12 de junho de 1997, o Congresso Nacional editou a medida provisória 1.561-6 a qual foi, posteriormente, convertida na Lei n. 9.469 de 1997, objeto do presente estudo. O referido diploma legal introduziu, no direito brasileiro, por meio de seu art. 5º, uma nova possibilidade de intervenção de terceiros. Ressalte-se que sua utilização é restrita às pessoas

jurídicas de direito público, podendo ocorrer, inclusive, independentemente da demonstração de interesse jurídico.

Desde a inserção do dispositivo legal acima citado no ordenamento jurídico brasileiro, doutrina e jurisprudência divergem acerca da natureza jurídica do novel instituto. Uma parcela dos autores nacionais tenta inserir a previsão da Lei n. 9.469/97 entre as modalidades de intervenção previstas no Código de Processo Civil. Outros doutrinadores optam por considerar o dispositivo, em análise, uma nova categoria de intervenção, diferente das modalidades típicas do Código Processual.

A edição da Lei n. 9.469 de 1997, pelo Congresso Nacional, deveu-se, em larga medida, à significativa importância do Estado e suas entidades no cenário econômico nacional. Objetivou-se, com a referida lei, evitar prejuízos indiretos, decorrentes de ações judiciais, às pessoas jurídicas de direito público. Desse modo, as mesmas poderiam intervir em processos judiciais alheios, apesar da inexistência de interesse jurídico, evitando, assim, uma eventual perda financeira com o desfecho do processo.

Considerando-se, atualmente, a espaiada utilização desse instituto, pelas pessoas jurídicas de direito público interno, torna-se relevante compreender seu funcionamento e as principais discussões que o cercam. Nesse sentido, merece especial destaque a identificação de sua natureza jurídica e a análise de sua constitucionalidade os quais são os aspectos centrais do presente estudo.

No primeiro capítulo do presente trabalho, almeja-se estabelecer a nova configuração das intervenções de terceiros no Código de Processo Civil de 2015. Nesse sentido, analisa-se de que modo as reformas ocorridas no novo Código de Processo impactam o estudo do tema principal abordado no presente artigo.

O segundo capítulo destina-se, especificamente, a buscar identificar as principais correntes doutrinárias e jurisprudenciais que divergem acerca da natureza jurídica da intervenção fundada na Lei n. 9.469 de 1997.

Em seguida, o terceiro capítulo aborda a problemática da inconstitucionalidade do referido diploma legislativo. Nesse momento, as diversas correntes doutrinárias que se debatem acerca desse tema serão identificadas e comentadas.

A pesquisa utilizará a metodologia do tipo bibliográfica, parcialmente exploratória e qualitativa na medida em que possuirá como fontes principais a legislação, a doutrina e a jurisprudência dos tribunais superiores.

1. A DISCIPLINA DA INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

Em relação ao tema tratado neste capítulo, entende-se relevante traçar breves considerações, primeiramente, sobre o conceito de terceiro. Segundo a doutrina de Athos Gusmão Carneiro¹, terceiro é toda aquela personagem que não é parte ou coadjuvante de parte em um processo pendente. Nesse sentido, a intervenção de terceiros seria, de acordo com Alberto dos Reis², “o instituto que propõe transformar o terceiro em parte”.

Ressalte-se, acerca das definições apresentadas acima, que o terceiro, mesmo não adquirindo a qualidade de parte principal, ou seja, demandante e demandado, será considerado parte secundária. Pode-se, ainda, utilizar outra terminologia, afirmando que o terceiro irá sempre adquirir, ao ingressar na relação processual, a qualidade de parte no processo, contudo, nem sempre, poderá ser considerado parte na demanda. Alexandre Freitas Câmara³ explícita tal distinção da seguinte forma:

[...]o terceiro, pois, ao intervir, torna-se parte do processo. Nem, sempre, porém, será ele *parte da demanda*. É que em algumas modalidades de intervenção de terceiro o interveniente não assume a posição nem de demandante nem a de demandado (como se dá, por exemplo, nas assistências). Em outros casos, porém, o terceiro interveniente se torna parte na demanda, como acontece no chamamento ao processo, em que o chamado vira réu, assumindo uma posição passiva na demanda que deu origem ao processo (e, assim, se litisconsorciando ao demandado original) [...].

Ainda, no que concerne à definição de intervenção de terceiros, é fundamental destacar, de acordo com Alberto dos Reis⁴, que nem todas as situações que geram uma alteração subjetiva do processo podem ser classificadas como uma intervenção. Desse modo, como exemplos, uma determinação judicial para a citação de litisconsorte necessário, bem como, uma sucessão processual, não constituiriam casos de intervenção de terceiros.

Entre os aspectos essenciais da intervenção de terceiros, encontra-se o fato de que a mesma busca otimizar a prestação jurisdicional. Tal instituto, segundo Adolf Wach⁵, evita a prolação de decisões conflitantes entre pessoas juridicamente interessadas na demanda, bem como, sugere uma diminuição do número de processos acerca de uma mesma relação jurídica material.

¹ CARNEIRO, Athos Gusmão. *Intervenção de terceiros*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 69.

² REIS apud CARNEIRO, *ibid.*, p. 74.

³ CÂMARA, Alexandre de Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 86.

⁴ REIS apud CARNEIRO, *op. cit.*, p. 73.

⁵ WACH apud CARNEIRO, *ibid.*, p. 72.

O instituto da intervenção de terceiros, em análise, sofreu modificações substanciais em razão da revogação da codificação de 1973 pelo Código de Processo Civil de 2015. A legislação anterior regulava o tema em capítulo próprio (Capítulo VI, Título II, Livro I) do diploma processual, entre os artigos 56 e 80⁶. As modalidades de intervenção abrangidas em tal capítulo compreendiam: oposição, nomeação à autoria, denunciação da lide e chamamento ao processo. Deve-se ressaltar, ainda, que a assistência, típica modalidade de intervenção, encontrava-se regulada em capítulo anterior, juntamente com o litisconsórcio, entre os artigos 50 e 55 do referido diploma.

O Código de Processo Civil de 2015 regulou o tema de forma distinta. O Título III, Livro III, da Parte Geral do novo diploma é, inteiramente, dedicado ao instituto da intervenção. Houve substancial modificação, de modo que, atualmente, são modalidades de intervenção, reguladas, entre os arts. 119 e 138⁷, as seguintes: assistência, denunciação da lide, chamamento ao processo, incidente de desconsideração de personalidade jurídica e *amicus curiae*. Note-se que, ocupando o espaço dedicado às antigas oposição e nomeação à autoria, foram introduzidas duas novas modalidades de intervenção: incidente de desconsideração e *amicus curiae*.

Não obstante a relevância de todas as intervenções, para os fins do presente trabalho, deve-se restringir a análise, especificamente, à assistência e à intervenção do *amicus curiae*. Considere-se, primeiramente, a assistência. Trata-se, segundo Alexandre Freitas Câmara⁸, de típica modalidade de intervenção voluntária, em que o terceiro passa a integrar o processo, buscando auxiliar uma das partes a obter um resultado favorável. Ressalte-se, contudo, desde já, que, em nenhuma de suas modalidades (simples ou litisconsorcial), a assistência assumirá a forma de um litisconsórcio. Nesse sentido, pronunciou-se Cândido Rangel Dinamarco⁹:

[...]variam os poderes e faculdades do assistente no processo, conforme ele tenha ou não alguma relação jurídica com o adversário do assistido (CPC, art. 54), mas ele sempre será um assistente. Como dito, qualificá-lo de litisconsorcial não significa erigi-lo em litisconsorte, pelo simples fato de que nada pede e em face dele nada se pede: não é autor nem réu e, conseqüentemente, litisconsorte não é. Na locução assistente litisconsorcial prevalece o substantivo (assistente) sobre o adjetivo que o qualifica (litisconsorcial)[...].

Uma característica fundamental da assistência, a qual decorre da própria dicção legal, é a necessidade de comprovação de interesse jurídico, na demanda original, por parte do terceiro

⁶ BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

⁷ BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

⁸ CÂMARA, op. cit., 2016, p. 86.

⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. *Intervenção de terceiros*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 37.

que visa ingressar no processo como assistente. O art. 119, do CPC de 2015, impõe que: “pendendo causa entre 2 (duas) ou mais pessoas, o terceiro juridicamente interessado em que a sentença seja favorável a uma delas poderá intervir no processo para assisti-la”. Percebe-se, claramente, portanto, a exigência legal de comprovação do interesse jurídico para a admissão da assistência em qualquer de suas modalidades.

O interesse apto a ensejar a assistência, portanto, não pode ser, apenas, afetivo ou econômico, conforme leciona Rodolfo Kronenberg Hartmann¹⁰. É necessário que haja o atingimento de alguma relação jurídica material do interveniente ainda que de forma reflexa para que a assistência seja admitida.

Em relação ao interesse jurídico, existem duas situações diversas em que o mesmo pode ser reconhecido de acordo com Alexandre Freitas Câmara¹¹. Tais situações representam, justamente, as duas modalidades básicas de assistência, a simples e a litisconsorcial (ou qualificada). Nesse sentido, em um caso, no qual o terceiro possui uma relação jurídica vinculada à relação jurídica material discutida no processo, seja ela subordinada, dependente ou conexa, a assistência será simples. Por outro lado, caso o terceiro interveniente seja o titular da própria relação jurídica material discutida no processo, a assistência será litisconsorcial.

Abordados os aspectos essenciais da assistência, passa-se a uma breve análise da intervenção do *amicus curiae*. Segundo Alexandre Freitas Câmara¹², o *amicus curiae* “é um terceiro que ingressa no processo para fornecer subsídios ao órgão jurisdicional para o julgamento da causa”. De acordo com o autor acima citado¹³, trata-se de sujeito parcial do processo, pois almeja ver seu interesse contemplado. Ressalte-se, ainda, que tal intervenção pode ocorrer de forma voluntária ou forçada, o que se extrai da própria redação do art. 138 do CPC de 2015.

Athos Gusmão Carneiro¹⁴ apresenta um outro aspecto fundamental da intervenção do *amicus curiae* que é a desnecessidade da demonstração de interesse jurídico por parte do terceiro interveniente. Desse modo, o requisito apto a ensejar a intervenção de um *amicus curiae* não é o interesse jurídico, como na assistência, mas sim um interesse qualificado como institucional, conforme sustentado por Alexandre Freitas Câmara¹⁵.

¹⁰ HARTMANN, Rodolfo Kronenberg. *Curso completo do novo processo civil*. 3. ed. Niterói: Impetus, 2016, p. 167.

¹¹ CÂMARA, op. cit., 2016, p. 87.

¹² Ibid., p.105.

¹³ Ibid., p.105.

¹⁴ CARNEIRO, op. cit., p. 211.

¹⁵ CÂMARA, op. cit., p. 105.

O *amicus curiae*, nesse sentido, tem como objetivo primordial elucidar o órgão jurisdicional acerca de temas de caráter social, econômico, político, religioso, científico, entre outros, que contribuam para o julgamento da causa. Não está, portanto, o *amicus curiae* sujeito ao requisito do interesse jurídico, necessário à assistência, o que confere a essa modalidade interventiva uma amplitude maior.

No que tange aos poderes concedidos ao *amicus curiae* e ao assistente, Alexandre Freitas Câmara¹⁶ expõe que o assistente “tem os mesmos poderes processuais do assistido, enquanto o *amicus curiae* só tem os poderes que a decisão que admite sua intervenção lhe outorgar”. Ademais, o assistente possui uma legitimidade recursal ampla, semelhante à do assistido, ao passo que, o *amicus curiae* pode recorrer em poucas situações. Por fim, ressalte-se que, em observância ao art. 138, § 1º, do CPC/2015, a intervenção do *amicus curiae* não implica alteração de competência.

2. A NATUREZA JURÍDICA DA INTERVENÇÃO DE TERCEIROS PREVISTA NA LEI N. 9.469 DE 1997

Em relação ao tema proposto, deve-se primeiramente traçar um breve histórico legislativo da matéria. A Lei n. 5.010 de 1966¹⁷, a qual organizou a Justiça Federal, criou, em seu art. 70, uma hipótese de intervenção obrigatória da União em causas nas quais participassem sociedades de economia mista, empresas públicas com participação majoritária federal, órgãos autônomos especiais e fundações públicas federais.

Posteriormente, a Lei n. 6.825 de 1980¹⁸ modificou tal disposição, estabelecendo, por meio de seu art. 7º, que a União poderia intervir nas causas em que figurassem algumas entidades da administração indireta federal. Segundo Athos Gusmão Carneiro¹⁹, os tribunais superiores consideraram tal intervenção, desde esse momento, uma modalidade especialíssima de assistência, que não exigia interesse estritamente jurídico para se concretizar. Por consequência, a intervenção da União, nesses moldes, não ocasionaria deslocamento de competência.

¹⁶ Ibid., p. 107.

¹⁷ BRASIL. Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15010.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

¹⁸ BRASIL. Lei n. 6.825, de 22 de setembro de 1980. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6825.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

¹⁹ CARNEIRO, op. cit., p. 207.

Em sequência, o tema foi tratado pela Lei n. 8.197 de 1991²⁰, que, em seu art. 2º, regulou o tema de modo semelhante à legislação anterior, mas utilizou termos mais precisos em relação às entidades que ensejam tal intervenção conforme ressalta Cassio Scarpinella Bueno²¹.

Por fim, a Lei n. 8.197 de 1991 foi revogada pela Medida Provisória n. 1561-6²², a qual foi, posteriormente, convertida na Lei n. 9.469 de 1997²³. O art. 5º, desse diploma legislativo, regula uma modalidade específica de intervenção das pessoas jurídicas de direito público, a qual constitui o objeto do presente estudo. O mencionado dispositivo legal apresenta a seguinte redação:

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.

Ressalte-se que tal intervenção pode ocorrer em relação a qualquer pessoa jurídica de direito público, bem como, é facultada sua requisição em qualquer tipo de demanda²⁴. Passa-se, neste momento, à análise do instituto.

Advirta-se, desde logo, que não há maiores controvérsias na situação em que a União intervém como assistente simples ou litisconsorcial, nos moldes tradicionais do Código de Processo Civil. Em tais casos, deve a União comprovar a existência de interesse jurídico no feito. Caso o mesmo seja reconhecido, pelo órgão judicial, haverá o deslocamento de competência para a justiça federal como impõe o art. 109, I, da Constituição da República²⁵.

Em relação à hipótese acima aventada, destaque-se, de acordo com a jurisprudência consolidada do STJ²⁶ e o CPC de 2015, que compete à justiça federal decidir acerca da

²⁰ BRASIL. Lei n. 8.197, de 27 de junho de 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8197.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

²¹ BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 217.

²² BRASIL. Medida provisória 1.561-6, de 12 de junho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1561-6.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

²³ BRASIL. Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

²⁴ CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 146.

²⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmulas: 150, 224 e 254. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&b=SUMU&p=true&l=10&i=560>. Acesso em 11 nov. 2016.

existência de interesse jurídico que justifique a intervenção, no processo, da União e suas entidades. Ademais, excluído do feito o ente federal, deverá o juízo federal remeter os autos à justiça estadual e não suscitar conflito de competência na forma do art. 45, § 3º, do CPC de 2015. Ressalte-se, ainda, que essa decisão não poderá ser reexaminada na justiça estadual.

Há um tratamento diverso, contudo, quando a União intervém alicerçada no art. 5º, da Lei n. 9.469 de 1997. O primeiro aspecto que se destaca da intervenção, fundada na lei referida anteriormente, é o fato de que a mesma prescinde da demonstração de interesse jurídico. Tal constatação decorre da própria dicção legal e é corroborada pela doutrina. Nesse sentido, Leonardo Carneiro da Cunha²⁷ discorre que:

[...]não é preciso, como se vê, que haja interesse jurídico, nem que a esfera jurídica da Fazenda Pública possa vir a ser atingida. Mesmo que a decisão não atinja a relação jurídica que o poder público mantenha com uma das partes, será possível a intervenção, bastando a simples alegação de que há interesse, além da constatação da potencialidade de eventual lesão econômica[...].

Percebe-se, portanto, que tal intervenção pode ocorrer, por exemplo, em razão da simples presença de interesse econômico do interveniente, ainda que indireto, no desfecho do processo, independentemente da demonstração de interesse jurídico no feito.

Ressalte-se, ainda, que a pessoa jurídica de direito público, apenas, esclarece questões de fato e de direito, podendo apresentar documentos e memoriais úteis ao desenlace da controvérsia nos termos do dispositivo legal. Desse modo, não pode o interveniente apresentar contestação ou “qualquer outro tipo de resposta, nem dispõe de todos os ônus e faculdades que são conferidos às partes no processo” segundo Leonardo Carneiro da Cunha²⁸.

Ademais, no que concerne à competência, deve-se mencionar que a intervenção, nos moldes da Lei n. 9.469 de 1997, não gera o deslocamento de competência para o foro privativo, mantendo-se o feito na justiça de origem²⁹. Desse modo, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes³⁰ sustenta que:

[...]a leitura atenta da norma esclarece, no entanto, que não se está diante de uma pretendida intervenção como assistente, nos moldes previstos no art. 109, I da Constituição da República, ou dos arts. 50 a 55 do Código de Processo Civil, mas de mera intervenção para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais úteis ao exame da matéria, sem que haja, em razão desta participação, desprovida de interesse jurídico, qualquer modificação no que diz respeito às partes originárias e supervenientes do processo. Não haverá, assim,

²⁷ CUNHA, op. cit., p. 147.

²⁸ Ibid., p. 149.

²⁹ CARNEIRO, op. cit., p. 211.

³⁰ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência Cível da Justiça Federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 89.

mudança nos elementos subjetivos da demanda e da relação processual. Por conseguinte, não ocorrerá, também, alteração no que diz respeito à competência[...].

O posicionamento acima citado, acerca da impossibilidade de deslocamento de competência, com base na intervenção de terceiros prevista na lei em análise, é respaldado pelo Superior Tribunal de Justiça, o qual possui vários julgados nesse sentido³¹.

Em função da prescindibilidade de interesse jurídico, parcela da doutrina tende a identificar a natureza jurídica da referida intervenção como uma modalidade de *amicus curiae*³², e não como uma forma especial de assistência. Contudo, inexistente uniformidade em relação ao tema, havendo aqueles que preferem tratar tal instituto como assistência simples, inclusive, sustentando a necessidade de deslocamento de competência³³.

De fato, não há, na referida intervenção, um interesse propriamente jurídico nos moldes propostos pela doutrina processual civil. Conforme analisou-se, no capítulo anterior, o interesse jurídico pressupõe, no mínimo, uma vinculação, entre relações jurídicas materiais, que autoriza a intervenção a título de assistência, o que não se verifica na intervenção fundada na Lei n. 9.469 de 1997. Nesse sentido, Cassio Scarpinella Bueno apresenta seu posicionamento:

[...]aqui, a exemplo de diversas figuras que, tradicionalmente, têm sido rotuladas pela nossa doutrina e pela nossa jurisprudência de intervenções anômalas de terceiros, parece ser a melhor proposta de sistematização a de estudar esse instituto como um caso em que o sistema processual civil brasileiro admite a intervenção do terceiro a título de *amicus curiae*. Justamente porque a hipótese, tal qual regulada pela lei, dispensa a demonstração de um interesse jurídico no sentido “clássico”, “tradicional” do tema, voltando-se muito mais – e expressamente – para a atuação esclarecedora, quase que instrutória, do interveniente³⁴[...].

De modo semelhante, Athos Gusmão Carneiro³⁵ sustenta que o melhor enquadramento jurídico, para tal intervenção, seria considerar-se a mesma como uma modalidade de *amicus curiae*. De fato, pode-se perceber que as semelhanças entre a intervenção disciplinada, na Lei n. 9.469/97, e o *amicus curiae* são expressivas. Ressalte-se que ambos os institutos não acarretam deslocamento de competência, bem como, tratam-se de sujeitos parciais do processo.

³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ag. Resp. 200800730247. Marco Buzzi. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 21 jan. 2017; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 201101895770. Mauro Campbell Marques. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 21 jan. 2017; e BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AEEAG 200901822164. Arnaldo Esteves Lima. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

³² CUNHA, op. cit., p. 146.

³³ OLIVEIRA, Marco Antonio Perez de. Assistência e intervenção da União segundo a Lei 9.469/1997. *Revista de processo*. São Paulo: RT, v. 245, jul. 2015, p. 71-72.

³⁴ BUENO, op. cit., p. 221.

³⁵ CARNEIRO, op. cit., p. 208.

Antonio do Passo Cabral³⁶ acompanha o posicionamento acima mencionado, considerando a intervenção da União, com base no art. 5º da Lei n. 9.469/97, como uma espécie de *amicus curiae* tendo em vista, principalmente, a inexigibilidade de interesse jurídico para a intervenção do mesmo. Desta forma, expressou-se o referido autor a respeito do tema:

[...]por outro lado, como afirma o art. 5º, parágrafo único, da Lei 9.469/97, a intervenção da União Federal como *amicus curiae* poderá ocorrer independentemente da demonstração de interesse jurídico, quando a decisão puder ter efeitos de natureza econômica, ainda que reflexos, mediatos. Aqui a própria lei é clara e expressa em denotar a intervenção do amigo da corte, separando-a frontalmente da assistência juridicamente interessada do Código de Processo Civil[...].

Em resumo, a exigência de interesse jurídico para a configuração da assistência constitui óbice a que se identifique a intervenção apoiada, na Lei n. 9.469/97, como uma espécie dessa modalidade interventiva³⁷. Simplesmente tratá-la como assistência *sui generis* não resolve a problemática aqui proposta de forma satisfatória³⁸.

Por fim, como salientado anteriormente, a intervenção prevista na Lei n. 9.469/97 possui, como objetivo principal, o esclarecimento de questões de fato e de direito úteis ao desenlace da controvérsia. Tal característica primordial amolda-se ao instituto do *amicus curiae*, que, além de dispensar a comprovação de interesse jurídico, tem como móvel, justamente, a elucidação de temas e questões correlatos àqueles discutidos no processo como forma de ampliação do contraditório.

3. A CONSTITUCIONALIDADE DA INTERVENÇÃO DE TERCEIROS PREVISTA NA LEI N. 9.469/97

A constitucionalidade do mencionado dispositivo legal apresenta-se como um tema controverso, de fundamental importância para o presente estudo. Com efeito, não há consenso acerca da problemática da constitucionalidade do artigo em análise e seu alcance, não sendo poucos os autores que questionam a adequação constitucional de certos aspectos da intervenção albergada na Lei n. 9.469/97³⁹.

³⁶ CABRAL, Antonio do Passo. Pelas asas de Hermes: a intervenção do *amicus curiae*, um terceiro especial. Uma análise dos institutos interventivos similares – o *amicus* e o *Vertreter des Öffentlichen Interesses*. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, v. 117, set.-out., 2004, p. 24-25.

³⁷ BUENO, op. cit., p. 222.

³⁸ Ibid., p. 223.

³⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.100.

Não obstante a existência do debate, parcela da doutrina nacional sustenta a constitucionalidade da referida intervenção. Nesse sentido, Araken de Assis⁴⁰ considera que “nada há de inconstitucional nessa regra”. Para esse autor, a intervenção de terceiros, ora analisada, é uma intervenção baseada, *ope legis*, no mero interesse econômico. A Constituição da República, segundo o mesmo, “não adota nenhuma configuração especial e particular de assistência”, razão pela qual a norma do art. 5º da Lei n. 9.469/97, não estaria eivada de inconstitucionalidade.

De igual modo, Cassio Scarpinella Bueno⁴¹ sustenta a constitucionalidade do dispositivo em análise. O autor mencionado discorre que, ao se aceitar a premissa da natureza jurídica da referida intervenção como *amicus curiae*, estaria afastada a inconstitucionalidade do dispositivo. Em seguida, o doutrinador citado continua sua argumentação aduzindo que não há, na Constituição, nenhuma imposição de que a assistência da União ocorra, obrigatoriamente, nos moldes tradicionais da assistência prevista no Código de Processo Civil.

No que concerne à inconstitucionalidade total do dispositivo analisado, pode-se afirmar que a jurisprudência dos tribunais superiores⁴² vem admitindo a ocorrência dessa intervenção no cotidiano forense. Assim sendo, pode-se afirmar que, apesar da forte controvérsia doutrinária, predomina o entendimento que admite a possibilidade da intervenção das pessoas jurídicas de direito público fundada na Lei n. 9.469/97.

Contudo, ainda no que concerne a temática da constitucionalidade do referido artigo, deve-se analisar, neste momento, uma questão ainda mais complexa. Trata-se da possibilidade de interposição de recurso, por parte da pessoa jurídica de direito público interveniente, e o consequente deslocamento de competência previstos no art. 5º, parágrafo único, *in fine*, da Lei n. 9.469/97.

Conforme sintetizou Araken de Assis⁴³, o ingresso da pessoa jurídica de direito público não altera a competência originária da causa. Nesse sentido, o art. 5º, parágrafo único da Lei n. 9.469/97, não enseja o deslocamento do feito para a justiça federal em razão do fato de que não ocorre a assistência, mas sim a intervenção do *amicus curiae*. Há a incidência, portanto do art. 138, § 1º, e, não do art. 45, *caput*, ambos do CPC de 2015.

Apesar da relativa concordância, em sede doutrinária, acerca da ausência de deslocamento de competência, no momento inicial da intervenção, o art. 5º, parágrafo único, *in*

⁴⁰ ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro: parte geral*, v.2, tomo I. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 684-685.

⁴¹ BUENO, op. cit., p. 226.

⁴² Vide referência n. 32.

⁴³ ASSIS, op. cit., p. 685.

fine, da lei, em análise, aparentemente, autorizou a interposição de recurso, por parte da entidade, e um eventual deslocamento de competência em sede recursal.

Desse modo, tal previsão legal tornou difícil sua compatibilização com qualquer instituto jurídico e levantou maiores dúvidas sobre sua constitucionalidade. Em relação ao tema, Fredie Didier Jr.⁴⁴ sustenta a impossibilidade de deslocar-se o feito para um Tribunal Regional Federal em sede recursal, por força do que dispõe o art. 108, II, da CF. Segundo o mesmo, o recurso, quando interposto, deve ser destinado a um Tribunal de Justiça Estadual.

Em posicionamento similar, Cassio Scarpinella Bueno⁴⁵ defende que a aplicação do art. 5º, parágrafo único, *in fine*, ofenderia o art. 108, II, da Constituição da República, pois conferiria aos Tribunais Regionais Federais competência fora das hipóteses que a Constituição lhes atribui taxativamente. Não poderia, segundo o mesmo, um Tribunal Regional Federal julgar um recurso interposto contra uma decisão proferida pela justiça estadual fora das situações constitucionalmente previstas.

A solução proposta, pelo autor acima, contudo, diferencia-se daquelas defendidas por outros autores. Cassio Scarpinella Bueno⁴⁶ sustenta que seria mais correto aplicar, desde logo, à referida intervenção, o art. 109, I da CF/88, deslocando o feito para a justiça federal, assim que o ente, vinculado à União, fosse admitido no processo. Analise-se o posicionamento desse autor:

[...]a solução que nos parece a mais correta e a que melhor atende à *ratio* da competência da Justiça Federal, de primeiro e segundo graus, constitucionalmente traçadas, é aplicar à espécie, desde logo, o comando do art. 109, I, da Constituição Federal, isto é, admitir, já com o pedido de intervenção da pessoa jurídica de direito público, para os fins do parágrafo único do art. 5º da Lei n. 9.469/97, o deslocamento de competência para a Justiça Federal. Mesmo que – e é esse o traço distintivo dessa proposta de interpretação – a hipótese não seja de assistência, mas de figura diversa, de *amicus curiae*, é dizer, mesmo que reconheçamos – no que, aliás, não há divergência em doutrina – que a intervenção regulada pelo parágrafo único em questão não se justifica por causa de interesse “jurídico” típico de um assistente[...].

Registre-se, ainda, que Athos Gusmão Carneiro⁴⁷, em sentido diverso de outros autores, tenta compatibilizar a redação legal com a sistemática processual civil e a Constituição da República. Esse autor argumenta a possibilidade de a pessoa jurídica de direito público suscitar um interesse jurídico superveniente em sede recursal, o qual, ensejaria um “reenquadramento processual como assistente ou como litisconsorte da entidade para cuja tutela

⁴⁴ DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento*. 16. ed. v. 1. Salvador: JusPodivm, 2014, p. 422.

⁴⁵ BUENO, op. cit., p. 232.

⁴⁶ Ibid., p. 233-234.

⁴⁷ CARNEIRO, op. cit., p. 210.

postulou sua intervenção”. Esse novo enquadramento, portanto, ocasionaria o deslocamento de competência assim como descrito na lei.

CONCLUSÃO

Como restou demonstrado, ao longo do presente estudo, o art. 5º, da Lei n. 9.469/97, gerou inúmeras dúvidas e dificuldades de sistematização no âmbito da disciplina processual civil. Desde a natureza jurídica à sua constitucionalidade, não são poucos os posicionamentos divergentes em sede doutrinária e jurisprudencial. Acrescente-se a isso, o fato de que os temas controversos debatidos, neste trabalho, possuem relevância prática, influenciando na dinâmica do processo civil.

Nesse sentido, ressalte-se que a definição da natureza jurídica da intervenção de terceiros, regulada pela referida lei, como assistência ou *amicus curiae*, por exemplo, importa em consequências práticas no que tange à competência, escopo de atuação no processo, legitimidade recursal, entre outros.

De igual modo, a análise da constitucionalidade do referido dispositivo, seja total, da intervenção como um todo, ou parcial, de apenas alguns aspectos definidos pela lei, gera, obviamente, repercussões práticas da maior importância. Primeiramente, no que tange a possibilidade de se admitir ou não tal intervenção, e, num segundo plano, a viabilidade de incidência de outros aspectos tais como, a título de exemplo, o deslocamento de competência em sede recursal.

Em relação à temática da natureza jurídica da intervenção de terceiros, ora analisada, sustenta-se, neste trabalho, com base nos argumentos expostos no segundo capítulo, a opinião de que se trata de verdadeira hipótese de *amicus curiae*, ainda que com traços diferenciados em relação à disciplina geral da matéria prevista no art. 138, do CPC de 2015. Em face do critério da especialidade, o regramento geral do CPC de 2015, acerca do *amicus curiae*, deve ser aplicado, supletivamente, às disposições do art. 5º da Lei n. 9.469/97, no que não conflitar com a lei especial.

Considerando-se a natureza jurídica da intervenção, em análise, como uma modalidade de *amicus curiae*, deve-se, portanto, conferir à mesma o tratamento próprio. Assim sendo, não deve haver, de início, deslocamento de competência, em caso de intervenção de ente federal, em obediência ao art. 138, § 1º, do CPC/2015, assim como, é necessário observar uma certa limitação de seus poderes no processo, em consonância com o caráter mais restrito de uma intervenção de *amicus curiae*.

No que tange à problemática da constitucionalidade, em geral, do dispositivo, versada no terceiro capítulo, adota-se a visão de que não há no texto constitucional qualquer impedimento a que o legislador infraconstitucional discipline uma nova modalidade de intervenção de terceiros sob a forma de *amicus curiae*. Considera-se, portanto, a mesma uma figura interventiva constitucional.

Em um âmbito mais restrito, contudo, sustenta-se não ser possível o deslocamento de competência, em sede recursal, autorizado pelo art. 5º, parágrafo único, *in fine*, da Lei n. 9.469/97. Acredita-se que tal disposição viola o art. 108, II da CF/88, ao gerar um alargamento da competência taxativa dos Tribunais Regionais Federais. Por consequência, haveria uma inconstitucionalidade parcial do parágrafo único do art. 5º, do diploma, em estudo.

Defende-se, aqui, que a entidade interveniente, com base na Lei n. 9.469/97, pode eventualmente recorrer conforme autorizado pela lei especial, apesar do CPC de 2015 estabelecer severas limitações recursais ao *amicus curiae*. Contudo, tal recurso, no âmbito da referida lei, deve sempre ser dirigido a um tribunal estadual, quando a demanda tramitar originariamente na justiça estadual.

Em síntese, deve-se concluir que a hipótese de intervenção de terceiros, estabelecida na Lei n. 9.469/97, é uma modalidade de *amicus curiae*, dotada de algumas peculiaridades, por tratar-se de lei especial. Notadamente, entre outras diferenças, possui maiores poderes recursais, em comparação, com o regramento geral disciplinado pelo CPC de 2015 em seu art. 138. No entanto, a possibilidade de interposição de recursos, albergada na lei, não poderá gerar deslocamento de competência em sede recursal em obediência à Constituição da República.

REFERÊNCIAS:

ASSIS, Araken de. *Processo civil brasileiro: parte geral*, v.2, tomo I. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5010.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. Lei n. 6.825, de 22 de setembro de 1980. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6825.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. Lei n. 8.197, de 27 de junho de 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8197.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. Medida provisória 1.561-6, de 12 de junho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1561-6.htm>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Súmulas: 150, 224 e 254. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=%40docn&b=SUMU&p=true&l=10&i=560>. Acesso em 11 nov. 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ag. Resp. 200800730247. Marco Buzzi. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Resp. 201101895770. Mauro Campbell Marques. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AEEAG 200901822164. Arnaldo Esteves Lima. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CABRAL, Antonio do Passo. *Pelas asas de Hermes: a intervenção do amicus curiae, um terceiro especial. Uma análise dos institutos interventivos similares – o amicus e o Vertreter des Öffentlichen Interesses*. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, v. 117, set.-out., 2004.

CÂMARA, Alexandre de Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

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

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

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil e processo de conhecimento*. 16. ed. v. 1. Salvador: JusPodivm, 2014.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Intervenção de terceiros*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

HARTMANN, Rodolfo Kronenberg. *Curso completo do novo processo civil*. 3. ed. Niterói: Impetus, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*, v. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Competência Cível da Justiça Federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Marco Antonio Perez de. Assistência e intervenção da União segundo a Lei 9.469/1997. *Revista de processo*. São Paulo: RT, v. 245, jul. 2015.

