

Marçal: Participação e intervenção no processo coletivo

O [Projeto de Lei nº 4.441/2020](#), apresentado no último dia 2 de setembro à Câmara pelo deputado [Marçal](#), Lei 7.347/85, que regula o procedimento da ação civil pública.



Trata-se de alteração do processo coletivo em boa hora, a fim

de atualizá-lo de acordo com balizas doutrinárias e jurisprudenciais que se consolidaram desde 1985, além de incorporar melhorias encontradas no CPC para o processo individual, como, por exemplo, diversas prerrogativas da Defensoria Pública (destaque-se a possibilidade de instauração de inquérito civil, prevista no artigo 26, §23, do PL), o livre trânsito de técnicas processuais (extraído do artigo 327, §2º, do CPC [\[1\]](#) e, agora, incluído logo nos parágrafos do artigo 1º do PL) e a produção antecipada de provas (artigo 381 do CPC, artigo 20 do PL), ao lado do inquérito civil, entre outras. Todavia, uma das maiores contribuições do PL parece ser a valorização da participação no processo coletivo.

Como se sabe, numa democracia participativa, ganha destaque a possibilidade de que os cidadãos influenciem os processos decisórios estatais, entre os quais se insere a função jurisdicional, por meio do processo, que configura verdadeiro "*microcosmos democrático do Estado de Direito*" [\[2\]](#).

Assim, para que uma decisão judicial seja legítima do ponto de vista democrático, os sujeitos que serão afetados (no plano jurídico ou no plano fático) pela decisão devem ter, no mínimo, direito de se manifestar, ainda que indiretamente (por meio de representantes, por exemplo) [\[3\]](#). Ocorre que, no processo coletivo, o número de interessados é muito grande e esses interesses, via de regra, não são convergentes ao longo de todo o processo [\[4\]](#).

Entretanto, tanto o processo civil individual quanto o coletivo carecem de mecanismos típicos de ampliação da participação que sejam suficientes para garantir esse direito de manifestação. A título exemplificativo, a Lei 7.347/85 apenas menciona, timidamente, a possibilidade de intervenção do Ministério Público, do poder público e de associações legitimadas (artigo 5º, §§1º e 2º). Não por outro motivo, a doutrina tem apontado, em ambos os tipos de procedimento, a necessidade de se repensar as formas de participação, inclusive trabalhando com um microsistema de intervenção, que permitiria ingressos atípicos de interessados [\[5\]](#).

Outro problema que se pretende resolver com essa ampliação da participação decorre do déficit informacional do julgador nesses casos, cenário que é mais comum em demandas coletivas, nas quais muitas vezes são discutidas questões de alta complexidade e que demandam conhecimentos específicos [6]. Não basta, contudo, o sistema das audiências públicas que vem sendo implementado pelos tribunais e que já dá sinais de esgotamento, diante da concentração, na sede do tribunal, para um dos julgadores, a oitiva dos interessados [7].

Diante dessas questões, o artigo 18 do PL representa grande evolução legislativa, com diversas previsões de intervenção de *amicus curiae*, de agência, de órgão ou de ente regulador (quando o processo versar sobre matéria objeto de regulação), da Defensoria Pública (como *custos vulnerabilis*, na tutela de hipossuficientes [8]), além de reafirmar a possibilidade de participação dos colegitimados (o que gera mais pluralidade e abrangência dos interesses manifestados).

Além disso, o artigo 18, §6º, do PL estabelece uma verdadeira cláusula geral de atipicidade da intervenção no processo coletivo, que poderá ser, inclusive, aproveitado noutros procedimentos não regulados por este PL, nos termos de seu artigo 1º, §1º, bem como do artigo 327, §2º, do CPC [9].

Como se não bastasse, o artigo 18, §6º, do PL, ao estabelecer que a intervenção pode ocorrer, não só quando houver "*interesse relevante*", mas também quando existir "*utilidade de sua atuação para a solução do processo*", mitiga a vedação contida no artigo 18, §1º (em relação ao ingresso do substituído processual como assistente) e adota uma nova percepção sobre o interesse para intervir no processo, que não se limita à concepção clássica (sujeito da relação jurídica discutida ou de relação jurídica subordinada) [10]. Afinal, limitar a participação somente a quem é titular da relação jurídica (de forma direta ou subordinada) não dá conta da multiplicidade de interferências que o processo pode gerar sobre os sujeitos e dos potenciais de influência sobre a decisão.

Por fim, o artigo 18, §7º, do PL incorpora a possibilidade de ingresso "despolarizado" ("intervenção móvel"), cuja previsão era aplicável por analogia a partir do artigo 6º, §3º, da Lei 4.717/65 [11]. A previsão é importante porque o interesse não pode mais ser visto como um interesse na causa (tradicional interesse *ad causam*), devendo ser "atomizado" para um interesse na prática de determinado ato (*ad actum*), uma vez que, não necessariamente, os interesses das partes (e, conseqüentemente, seus comportamentos processuais) são estáticos, ao longo de todo o processo [12]. Pelo contrário, como dito, eles podem ser maleáveis e combinados de formas diversas no curso do processo coletivo, especialmente o de caráter estruturante [13].

Dessa forma, a partir desse novo dispositivo (e mediante conjugação com o artigo 17 do CPC [14]) é possível, ao longo do processo, permitir que as manifestações dos sujeitos sejam agrupadas de forma não uniforme [15], de acordo com os diferentes interesses para cada um dos atos que venham a ser praticados (vistos sob uma perspectiva puramente processual ou tomando-se em conta as repercussões fáticas), visando a um contraditório efetivo e a uma melhor adequação procedimental [16]. Assim, no curso do processo, não será possível agrupar todos eles de forma estática, devendo ser observados os interesses em cada ato que vier a ser praticado, a fim de que se assegure um contraditório efetivo [17].

Portanto, além de diversas outras previsões importantes consolidadas no PL, espera-se que sejam mantidas essas previsões sobre participação e intervenção no processo coletivo, que, como dito, não terão sua aplicação limitada ao procedimento da ação civil pública.

[1] DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

[2] *"O processualista moderno adquiriu a consciência de que, como instrumento a serviço da ordem constitucional, o processo precisa refletir as bases do regime democrático, nela proclamada. É o microcosmos democrático do Estado de Direito, com as conotações da liberdade, igualdade e participação (contraditório) em clima de legalidade e responsabilidade."* (DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros 2001, p. 21.)

[3] ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes, *in*: Processos Estruturais. Org: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 448.

[4] No processo estruturante, encontra-se o ápice dessa complexidade. Para usarmos um exemplo de fácil compreensão: em processo coletivo estruturante no qual se discute política pública de fornecimento de medicamentos para diferentes doenças, é possível que portadores de diferentes doenças se manifestem no mesmo sentido, em relação ao fornecimento gratuito de remédios (em vez de alocação de recursos em hospitais). Entretanto, provavelmente discordarão acerca de quais remédios devem constar na lista e, principalmente, na prioridade para sua obtenção e distribuição pelo poder público. Note-se que, mesmo dentro de um grupo com a mesma doença, é possível haver divergências (que podem se dar em razão dos sintomas ou de efeitos colaterais sentidos por alguns subgrupos). Portanto, quanto maior a coletividade envolvida, maiores chances de heterogeneidade ao longo do processo. Sobre o tema: VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 24-45.

[5] Em relação a todo o sistema, individual ou coletivo: TEMER, Sofia Orberg. *Participação no Processo Civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação*. Salvador: Juspodivm, 2020. Especificamente sobre o processo coletivo estruturante, em que os interesses tendem a ser mais "caóticos" do ponto de vista de convergência: MARÇAL, Felipe Barreto. *Processos Estruturantes*. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 72-105. FERRARO, Marcela Pereira. *Do processo bipolar ao processo coletivo-estrutural*. Universidade Federal do Paraná, 2015, Dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais, p. 158 e 160.

[6] VITORELLI, Edilson. *Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual*, *in*: Processos Estruturais. Org: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim.

Salvador: Juspodivm, 2017, p. 400.

[7] Basta pensar que pessoas menos abastadas não podem deixar de comparecer ao trabalho, tampouco podem viajar até a sede do tribunal, para aguardar sua chance de se manifestar. Além disso, os demais julgadores somente recebem um breve resumo do que foi exposto, mediante filtro aplicado pelo relator (que pode estar enviesado). Sobre o tema: VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Universidade Federal do Paraná, 2015, Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais, p. 519-525.

[8] ROCHA, Jorge Bheron. O Projeto de Lei 4.441/2020 da ação civil pública e o *custos vulnerabilis*. **ConJur**. Publicado em: 5.10.2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-05/jorge-rocha-pl-44412020-custos-vulnerabilis> . Acesso em: 8.10.2020. STJ admite Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em recurso repetitivo. **ConJur**. Publicado em: 1.10.2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-01/stj-admite-defensoria-custos-vulnerabilis-repetitivo> . Acesso em: 8.10.2020.

[9] DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

[10] Essa crítica já vinha sendo feita pela doutrina: TEMER, Sofia Orberg. Participação no Processo Civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. Salvador: Juspodivm, 2020, Capítulo 5. MARÇAL, Felipe Barreto. Processos Estruturantes. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 77-83.

[11] CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e "zonas de interesse": sobre a migração entre polos da demanda, *in*: DIDIER JR., Fredie et al. (Coord.). Tutela jurisdicional coletiva. 2ª série. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 62.

[12] *Ibidem*. VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Universidade Federal do Paraná, 2015, Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais, p. 616-617. TEMER, Sofia Orberg. Participação no Processo Civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. Salvador: Juspodivm, 2020, Capítulos 3, 4 e 5.

[13] VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Universidade Federal do Paraná, 2015, Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais, p. 97-98. MARÇAL, Felipe Barreto. Processos Estruturantes. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 77-83.

[14] Referindo-se ao processo civil tradicional, com base na alteração de conteúdo do artigo 17 do CPC, em relação ao artigo 3º do CPC/1973: "*A mudança é sutil, mas considerável. Interesse e legitimidade são exigidos para qualquer postulação em juízo, não apenas para a propositura da demanda ou apresentação da respectiva defesa (...). A redação do enunciado para um ato também ajuda a entender a dinamicidade das posições processuais. O sujeito pode ter legitimidade para um ato e não ter para outro; pode não ter interesse para algo e tê-lo para outra coisa; pode não ter, originariamente, legitimidade e, tempos depois, essa legitimidade pode ser adquirida — o mesmo pode acontecer com o interesse de agir.*" (DIDIER, JR., Fredie. Curso de direito processual civil — introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento, v. 1. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 342.).

[15] Ravi Peixoto desenvolve a ideia de litisconsórcio *ad actum*, a partir dessas premissas: O tratamento processual dos litisconsortes: do litisconsórcio *ad processum* ao litisconsórcio *ad actum*, RePro, v. 283, 2018, p. 231 — 256.

[16] VITORELLI, Edilson. O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Universidade Federal do Paraná, 2015, Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais, p. 616-617. TEMER, Sofia Orberg. Participação no Processo Civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. Salvador: Juspodivm, 2020, Capítulo 4.

[17] CABRAL, Antonio do Passo. Despolarização do processo e "zonas de interesse": sobre a migração entre polos da demanda, *in*: DIDIER JR., Fredie et al. (Coord.). Tutela jurisdicional coletiva. 2ª série. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 63.

Date Created

13/10/2020