

A INTERVENÇÃO JUDICIAL E O CUMPRIMENTO DA TUTELA ESPECÍFICA

Sérgio Cruz Arenhart

Procurador da República. Ex-juiz federal.
Mestre e Doutor em Direito.
Professor da UFPR e da UTP.

RESUMO: O artigo trata do emprego da intervenção judicial em pessoa jurídica como técnica utilizável para a imposição do cumprimento de prestações de fazer, não fazer e entregar coisa (art. 461 e 461-A, do CPC). Procura-se analisar a medida, em suas várias modalidades e as possíveis restrições ao seu cabimento, bem como as vantagens e desvantagens de seu emprego.

SUMÁRIO: 1. Considerações introdutórias. 2. Medidas de indução e medidas de sub-rogação. 3. A intervenção judicial no direito brasileiro. 4. Espécies de intervenção judicial. 5. Questões procedimentais da intervenção judicial. 6. Limitações à intervenção judicial

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Um dos grandes obstáculos à efetividade da prestação jurisdicional – especialmente das tutelas específicas – encontra-se na adequada análise dos instrumentos disponíveis ao magistrado para fazer cumprir a sua ordem e impor ao requerido a exata satisfação daquilo a que o autor tem direito.

É comum dizer-se que o juiz dispõe de um leque aberto de medidas de apoio para impor o cumprimento das prestações de fazer, não fazer e entregar coisa, em razão do que dispõe o art. 461, § 5º, do CPC (ou o art. 84, § 5º, do CDC). A afirmação é verdadeira, mas merece certo temperamento. É que, embora haja liberdade na criação e na adoção de medidas de apoio,

essas só se legitimam se não encontrarem óbice em outro lugar do Direito.¹ A regra, portanto, é de que será permitido ao juiz utilizar de qualquer técnica não vedada pela ordem jurídica – diretamente, ou em decorrência de seus princípios.

Afinal, se é verdade que a Constituição da República garante, em seu art. 5º, inc. XXXV, o acesso à tutela jurisdicional adequada e efetiva, também é correto dizer que essa diretriz não pode ser atingida com o total desrespeito a outras liberdades com o mesmo *status* constitucional, a exemplo da garantia da inviolabilidade pessoal (art. 5º, *caput*, da CR) ou da proibição do emprego de penas cruéis (art. 5º, inc. XLVII, *e*, da CR).

É, portanto, no equilíbrio entre as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva e as demandas decorrentes do sistema de proteção de liberdades, imposto pelo texto constitucional e infraconstitucional, que se deve dimensionar as técnicas de apoio disponibilizadas para o juiz, por via do art. 461, § 5º, do CPC.

Em que pese a riqueza do assunto, o objetivo deste texto é bem mais modesto. Busca-se, aqui, simplesmente, analisar uma das possíveis técnicas de que se pode lançar mão, com base no dispositivo legal acima mencionado, para tornar eficiente a decisão judicial. Especificamente, pretende-se, aqui, estudar a chamada intervenção judicial, técnica pouco conhecida e empregada, mas que pode surtir efeitos extremamente positivos para conferir efetividade aos provimentos jurisdicionais.

2. MEDIDAS DE INDUÇÃO E MEDIDAS DE SUB-ROGAÇÃO

É comum assimilarem-se as técnicas oferecidas pelo art. 461, do CPC, às medidas de coerção. Provavelmente, isso se dá em razão do fato de que o art. 461, § 4º, do CPC, expressamente refere à multa coercitiva como uma das técnicas utilizáveis, o que pode fazer o senso comum imaginar que

¹ Seriam impensáveis no Brasil, por exemplo, a imposição de penas ou sanções que denigram a imagem do infrator (ditas *shaming punishments*). São famosas, nos Estados Unidos, condenações impostas pelo juiz Michael A. Cicconetti, da *Municipal Court of Painesville* (Ohio). Apenas como exemplo, tem-se o caso em que ele condenou um réu acusado de solicitar favores sexuais a uma prostituta a, entre outras coisas, desfilar pela cidade, vestido de galinha, com uma placa com a frase “não há Galinheiro em Painsville” – referência a bordel famoso no Estado de Nevada-EUA. Em outro caso, o mesmo magistrado condenou uma senhora (Michelle M. Murray – caso n. CRB0502125) a passar uma noite na floresta, sozinha, sem alimento ou qualquer entretenimento, como punição por ela ter abandonado 35 filhotes de gatos. Obviamente, sanções como estas, ainda que com função coercitiva, não caberiam no ordenamento nacional.

apenas medidas com a mesma natureza são admissíveis na ordem nacional. A experiência forense tem mostrado que essa multa é, de longe, o meio mais utilizado na praxe brasileira, em detrimento de outras figuras que, por vezes, são mais eficazes e menos onerosas.²

Assim é que as medidas aceitas pelo art. 461 poderiam ser divididas em dois grandes grupos.³ No primeiro deles, a que denominamos de *medidas de indução* ou de *pressão*, encontram-se as técnicas destinadas a vencer a vontade do requerido, a fim de que *ele pessoalmente* desempenhe a ação imposta pela decisão judicial. Dentro deste grupo, encontram-se as técnicas de coerção – de que é exemplo a multa coercitiva ou ainda a prisão civil – e também as técnicas de pressão positiva, que consistem na promessa de uma vantagem ao réu para a obtenção de sua colaboração.⁴

Além desse corpo de técnicas, o preceito mencionado autoriza também as chamadas medidas de sub-rogação para a realização da prestação *in natura*, ou ainda para a obtenção do resultado prático equivalente.

As medidas sub-rogatórias são mecanismos de cumprimento da ordem judicial que dispensam a colaboração do ordenado, já que a prestação imposta pode ser atribuída a terceiro, de forma a realizar exatamente o resultado idêntico àquele que seria operado pelo sujeito passivo.

Essas técnicas podem assumir várias feições, que vão desde a atribuição da conduta ao Estado, passando pela sub-rogação da prestação em interesse do requerido, e indo até a expropriação dos direitos de administração do réu (sobre sua empresa, por exemplo) conferindo esses poderes a alguém de confiança do magistrado.⁵

O direito anglo-americano é rico na experiência com essas medidas. Naquele sistema, em relação às *injunctions*, também pode o juiz da *Common law* impor formas de substituição da atividade do ordenado pela conduta de terceiros – ou, pelo menos, sob a fiscalização de terceiros

² A propósito, v. a crítica lançada em ARENHART, Sérgio Cruz. “A doutrina brasileira da multa coercitiva – três questões ainda polêmicas”. *Revista forense*. Rio de Janeiro: Forense, março-abril 2008, n. 396, *passim*.

³ ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: RT, 2003, p. 382.

⁴ Pode-se ter exemplo dessa medida na previsão do art. 1.102c, do CPC, que liberta o réu do pagamento de custas e honorários advocatícios se ele decide cumprir o mandado monitório.

⁵ Sobre isso, v. ARENHART, Sérgio Cruz. “A efetivação de provimentos judiciais e a participação de terceiros”. *Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins*. Coord. Fredie Didier Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: RT, 2004, *passim*.

– no intuito de obter a tutela específica da obrigação. Michelle Taruffo,⁶ estudando a questão, elenca criações inglesas e norte-americanas de atuação das *injunctions*, e traz importantes exemplos, que podem muito bem ser utilizados diante da norma do art. 461, § 5º do CPC. Lembra ele a tendência de — em envolvendo a decisão atuada atividades complexas e diversificadas, ou continuadas e destinadas a durar no tempo — as Cortes (especialmente nos Estados Unidos) entregarem a tarefa não ao réu da demanda, mas a “*encarregados que operam na qualidade de officers of the Court, e que têm a função de desenvolver diretamente, ou de controlar o desenvolvimento, a cargo de terceiros, das atividades necessárias para se levar a cabo a execução prevista na sentença*”.⁷

Também, no direito argentino, há previsão semelhante. No art. 1.684, do Código Civil, concebe-se a autorização de que, em ação de destituição de administrador de sociedade, havendo perigo de demora, o juiz pode, de imediato, nomear um administrador provisório, sócio ou não sócio, para administrar a pessoa jurídica.⁸ Como ensina a doutrina, essa prerrogativa, apesar da limitada dicção legal, não está restrita ao trato de questões societárias (comerciais), valendo para qualquer situação em que seja ela necessária, envolvendo pessoas jurídicas ou sociedades de fato.⁹

Precisamente essa figura particular, a intervenção judicial, é que constitui objeto deste estudo. Como se viu, trata-se de uma técnica de sub-rogação, destinada a atribuir a terceiro a prática da conduta imposta judicialmente ou, ao menos, a fiscalização da correta execução da ordem judicial.

3. A INTERVENÇÃO JUDICIAL NO DIREITO BRASILEIRO

Poderá alguém imaginar que essa espécie de medida não é admitida pelo direito nacional, em razão da agressividade que representa sobre a esfera do sujeito passivo. A objeção, porém, não tem procedência. Inicialmente, é

⁶ TARUFFO, Michele. “A atuação executiva dos direitos: perfis comparatísticos”, Trad. Teresa Arruda Alvim Wambier. *Revista de processo*, n. 59. São Paulo: RT, jul-set., 1990, pp. 72 e ss.

⁷ Ob. cit., p. 75. Assim, tb., v. HAZARD JR., Geoffrey C., TARUFFO, Michele. *American civil procedure – an introduction*. New Haven: Yale University Press, 1993, p. 197.

⁸ “Art. 1.684. Habiendo peligro en la demora, el juez podrá decretar la remoción luego de comenzado el pleito, nombrando un administrador provisorio socio o no socio.”

⁹ ALSINA, Hugo. *Tratado teorico practico de derecho procesal civil y comercial*. 2ª ed., atualizada por Jesus Cuadros. Buenos Aires: Ediar, 1962, tomo V, p. 533.

necessário ponderar que, por vezes, a medida sub-rogatória, precisamente por dispensar a colaboração do sujeito passivo – e, assim, ladear a complexa questão da pressão psicológica para estimular a sua vontade –, pode ser o caminho mais efetivo e mais rápido para a tutela do interesse em questão. Sob outro ângulo, a medida pode também ser aquela que gera menor prejuízo para o requerido, pelo fato de que, no contraste com o meio de pressão psicológica, pode representar a técnica menos agressiva à esfera jurídica deste.

Em relação a estes mecanismos, poderia ainda preocupar o fato de que, por dispensar a colaboração do obrigado, sequer seria dada a ele a oportunidade de cumprir, espontaneamente, o julgado. Assim, todavia, não ocorre, bastando pensar nos provimentos executivos (ditos *lato sensu*) existentes no direito brasileiro. Na ação de despejo, bem como na reintegração de posse, não se duvida do caráter preponderantemente executivo da sentença; ainda assim, antes de se realizar coativamente a ordem, é oportunizado ao ordenado cumprir a determinação judicial, evitando o uso do meio de atuação direta. Com efeito, o próprio princípio do menor sacrifício ao ordenado – que, como visto, tem aplicação também no campo da atuação dos provimentos mandamentais e executivos – impõe que se dê oportunidade ao ordenado de agir, espontaneamente, conforme a determinação judicial. Somente quando se verifique a violação do comando, tem incidência o meio de pressão (ou de sub-rogação) acoplado. De fato, a tutela é prestada pela ordem; o mecanismo de apoio utilizado (de coerção ou de sub-rogação) presta-se apenas para dar efetividade a ela, permitindo a atuação subsidiária do comando ou por terceiro ou com o auxílio da pressão psicológica desenvolvida sobre a vontade do ordenado.¹⁰

O direito brasileiro, pois, não encontra óbices à utilização das medidas de sub-rogação como auxiliares da efetivação da ordem inibitória. O art. 461, §5º, do Código de Processo Civil (bem como o art. 84, § 5º, do Código de Defesa do Consumidor) autorizam a utilização destes elementos, seja pela via dos mecanismos expressamente indicados no texto legal, seja pela cláusula aberta presente no início do texto legal (“...determinar as medidas necessárias, *tais como...*”).

Sendo, pois, admissível o emprego das técnicas de sub-rogação para o apoio ao cumprimento da ordem de tutela específica, é evidente que se há de admitir, também, porque a medida está aí inserida, a figura da

¹⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis...*, ob. cit., p. 397.

expropriação do poder de administração de pessoas jurídicas, aqui chamada de *intervenção judicial*.

O direito nacional expressamente emprega essa técnica, por exemplo, no regime da Lei Antitruste (Lei nº 8.884/94). Conforme pondera Marcelo Lima Guerra, a respeito desta figura, “o juiz pode *efetivamente substituir-se ao devedor*, para realizar, no seu lugar (ou mesmo fiscalizar mais de perto o cumprimento pelo devedor, nas prestações de trato sucessivo), as mais variadas prestações, quer as que digam respeito à atividade da empresa para com terceiros, quer, sobretudo, aquelas que são realizadas no seu próprio âmbito interno, ou seja, relacionadas ao seu funcionamento e à sua organização”.¹¹

A medida concebida pelo art. 69 e ss., da Lei nº 8.884/94 (a intervenção judicial), embora prevista em legislação especificamente desenhada para o combate contra o abuso do poder econômico, pode ser utilizada para outras situações que não aquelas expressamente arroladas nos arts. 20 e 21 da lei mencionada. Mesmo para situações que não guardem nenhuma relação com a dominação econômica, pode a intervenção judicial ser empregada para efetivar a ordem judicial, estando certamente assimilada à cláusula aberta do art. 461, § 5º, do CPC.

Também o Código de Processo Civil trata de figura muito semelhante à intervenção judicial, ao tratar do administrador judicial ou do depositário. Embora o art. 148, do código, reserve essas figuras para “a guarda e conservação de bens penhorados, arrestados, seqüestrados ou arrecadados”, vale observar que, no regime da execução, eles possuem amplos poderes de gestão, sobretudo quando se trata de penhora estabelecida sobre empresa. O art. 678, por exemplo, determina que para a penhora de renda ou bens de empresa concessionária de serviço público deva o depositário apresentar “a forma de administração e o esquema de pagamento”. O art. 701, a seu turno, ao tratar da alienação de imóvel de incapaz, determina a nomeação de depositário – quando o bem não atingir ao menos 80% do valor da avaliação – a quem será confiada a guarda e a administração do bem. Ao tratar do usufruto de bens móveis ou imóveis, o código é ainda mais expresso: trata claramente do administrador judicial, que recebe todos os poderes do usufrutuário (art. 719). Finalmente, incidindo a penhora sobre parcela de faturamento de empresa, estabelece o código a necessidade

¹¹ GUERRA, Marcelo Lima. “Inovações na execução direta das obrigações de fazer e não fazer” in *Processo de execução e assuntos afins*, coord. Teresa Arruda Alvim Wambier, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 318.

de nomeação de depositário, “com a atribuição de submeter à aprovação judicial a forma de efetivação da constrição, bem como de prestar contas mensalmente, entregando ao exequente as quantias recebidas, a fim de serem imputadas no pagamento da dívida” (art. 655-A, § 3º).

Vê-se, então, que a figura da intervenção judicial em empresas, com menor ou maior grau, é francamente conhecida e praticada pelo direito nacional. Não é possível, assim, assustar-se com o emprego da medida como técnica de sub-rogação atípica, capaz de ser aplicada para qualquer situação em que se exija a tutela específica de certa prestação.

A figura, portanto, é admitida e compatível com o quadro constitucional brasileiro. Por isso, merece ser alocada como medida atípica, veiculável por via do art. 461, § 5º, do CPC.

4. ESPÉCIES DE INTERVENÇÃO JUDICIAL

A expressão “intervenção judicial” pode gerar certa resistência, por dar a impressão de que, por esse mecanismo, deverá o magistrado sempre desalojar o titular da empresa, colocando em seu lugar alguém de confiança para administrá-la. É verdade que esse extremo pode ocorrer. Todavia, o comum será bem menos gravoso e isso constitui uma das grandes vantagens da técnica em estudo.

Com efeito, a plasticidade da medida em análise, que permite adaptações a cada caso concreto, com a ampliação ou a redução da extensão dos poderes conferidos ao interventor, faz com que a medida assuma importante papel no efetivo atendimento à ordem judicial e, ainda, como técnica de “coerção indireta”, para estimular o próprio ordenado a cumprir com a decisão judicial.

Esse papel coercitivo pode ser visto quando se tem a imagem do ordenado que deve escolher entre resistir a ordem judicial – e ver um interventor ser colocado em seu lugar, com poderes de administração maiores ou menores, mas com acesso a informações sigilosas, à vida da empresa e com a possibilidade de não conseguir conduzir os negócios com a mesma perícia do proprietário – ou cumprir, ele mesmo, a decisão do juiz. Normalmente, só essa visão já será suficiente para estimular o ordenado a optar pela segunda alternativa, evitando assim a ingerência de um desconhecido em seus assuntos e mantendo consigo a gestão de seu trabalho.

Por outro lado, como medida de sub-rogação, a técnica pode assumir diferentes formatos, adaptando-se à necessidade do caso concreto.

Assim é que a doutrina tem, apenas para fins didáticos, classificado as formas de intervenção judicial em três grupos.¹²

No primeiro deles, estaria a intervenção chamada de *fiscalizatória*. Nela, o administrador original não é desvestido de suas atribuições. A função do interventor é, apenas, a de fiscalizar o correto cumprimento da decisão judicial. Para tanto, obviamente, o interventor terá livre acesso à empresa, aos dados necessários para conferir a satisfação da determinação judicial e poderá tomar depoimentos, fotos ou outros elementos, para certificar-se das condutas adotadas pelo ordenado no sentido de implementar a decisão judicial.

Imagine-se, por exemplo, nesse campo, uma ordem judicial que tivesse por objeto a imposição de reintegração de um empregado, que havia sido assediado moralmente, o que impôs o seu pedido de demissão. Como seria viável apurar se, restituído ao trabalho, as condutas anteriormente ocorridas não voltariam a acontecer? Certamente, a melhor maneira para tanto será nomear um interventor-fiscal, que permaneça por um período de tempo na empresa, até que qualquer perigo de novas agressões haja cessado.

Em um segundo grupo, pode-se conceber uma intervenção menos branda, em que o interventor assuma parcela das atribuições originalmente conferidas ao proprietário da empresa. Tem-se aí a chamada *intervenção co-gestora*. Nela, o administrador original permanece na empresa, atuando à sua frente. Todavia, parte de suas atribuições são, por um período de tempo, entregues ao interventor, que deverá desempenhá-las no intuito de fazer cumprir a decisão judicial.

Figure-se a hipótese, nessa quadra, de uma empresa que impõe condições abusivas para a contratação de pessoal. Reconhecida essa abusividade, não será evidentemente necessário retirar o titular da empresa como um todo, sendo suficiente a intervenção na área de recursos humanos da pessoa jurídica.

Do mesmo modo, suponha-se a necessidade de instalar filtro contra a poluição na empresa. Havendo resistência do ordenado, pode o magistrado, por certo, nomear interventor com essa exclusiva atribuição. Concluída a obra, dissolvida estará a intervenção. Por óbvio, o interventor deverá ser investido das funções e da autoridade necessária para cumprir com sua missão. Por isso, exemplificativamente, terá de ter acesso às finanças da empresa (para comprar o material para o filtro), às suas instalações (para

¹² Sobre a questão, v. PEREIRA, Luiz Fernando C. *Medidas urgentes no direito societário*. São Paulo: RT, 2002, p. 205 e ss.

de fato poder fazer instalar o filtro) e ao controle de emissão de poluentes. Todos esses poderes deverão ser explicitamente atribuídos pelo magistrado ao interventor, sendo de se conceber que eles sejam outorgados todos de uma só vez ou que venham a ser oferecidos de modo paulatino, à medida do necessário.

Finalmente, tem-se a intervenção mais drástica: a chamada *intervenção expropriatória* ou *substitutiva*. Nela, realmente, o interventor irá substituir o administrador original da empresa. Este sairá do comando da pessoa jurídica, deixando ao interventor o papel de, por um período de tempo, gerir os negócios (todos) da sociedade.

Há notícias de ações coletivas movidas com esse intuito. Uma, de grande repercussão nacional, foi ajuizada pelo Ministério Público Federal no Rio de Janeiro, pedindo a intervenção judicial no Conselho Federal de Enfermagem, no ano de 2006. A intenção era de afastar a administração do conselho, diante de notícias de desvios de recursos públicos e fraudes em licitações.

Tem-se, também, na mesma linha, ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho da 4ª Região em face do Grupo Ortopé, solicitando a intervenção judicial nesse grupo, com o afastamento de seus administradores e a nomeação de pessoa da confiança do juízo para esse mister, até a liquidação do passivo trabalhista da empresa.¹³ O pedido de liminar foi acolhido, decretando-se a intervenção solicitada pelo prazo inicial de seis meses, que poderia ser prorrogado, se necessário.

De modo semelhante ocorreu com a Vasp, companhia aérea que sofreu intervenção judicial, também por iniciativa da Justiça Laboral, em ação proposta pelo Ministério Público do Trabalho no intuito de regularizar o desrespeito por aquela empresa praticado em relação a direitos trabalhistas.¹⁴

As categorias indicadas, à toda evidência, prestam-se apenas para um norte didático. Servem, tão-só, para demonstrar a vastidão de feições que a medida pode assumir.

É claro, por outro lado, que o emprego de uma “forma” de intervenção não impede que ela venha a ser substituída por outra, mais branda ou mais restritiva, conforme a necessidade do caso concreto. Assim, por exemplo, decretada a intervenção fiscalizatória para verificar o cumprimento de uma

¹³ Autos n. 00232-2007-352-04-00-4. 2ª Vara do Trabalho de Gramado. Ministério Público do Trabalho *versus* Adolfo Homrich e outros.

¹⁴ Autos n. 507/2005-014-02-00-8. Juízo da 14ª Vara do Trabalho de São Paulo.

ordem inibitória, pode suceder que o interventor relate ao magistrado a manutenção do desrespeito à ordem judicial. Pode-se, então, converter essa forma de intervenção em outra, mais severa, despojando o administrador original, total ou parcialmente, de seus poderes, no intuito de fazer cumprir a decisão do Estado. No sentido contrário, pode ocorrer que, imposta intervenção substitutiva, a sequência de atos demonstre a intenção de colaboração por parte do réu; poderá então o juiz converter a medida em intervenção fiscalizatória, de modo a, apenas, acompanhar a evolução das condutas adotadas pelo requerido.

5. QUESTÕES PROCEDIMENTAIS DA INTERVENÇÃO JUDICIAL

Embora pareça indubitável o cabimento da intervenção judicial no direito brasileiro, há diversas questões procedimentais que merecem ser analisadas e solucionadas.

Inicialmente, impõe-se saber como se dá a decretação da intervenção, quais os seus requisitos e a sua forma legal.

Na falta de previsão específica, é de se aplicar à intervenção judicial “atípica” as previsões constantes nos arts. 69 e ss., da Lei n. 8.884/94, bem como a disciplina do administrador e do depositário, posto no Código de Processo Civil.

De início, vale uma advertência. Poderia alguém imaginar que somente o juiz federal deteria competência para a decretação da intervenção judicial, em razão da exclusiva menção a esta autoridade no corpo da regulamentação da figura na Lei 8.884/94 (v. art. 77, da lei). Assim, todavia, não é. A menção ao juiz federal no texto legal decorre do fato de que o referido diploma trata de ações de exclusiva competência federal. Não haveria, portanto, sentido algum em aludir, *naquela lei*, à atividade de juízes estaduais. Isto, porém, significa apenas dizer que, em se tratando de intervenção judicial decretada para coibir atos de abuso do poder econômico (fundada, pois, na Lei nº 8.884/94), a atribuição da análise do cabimento ou não da medida pertence ao juiz federal. Entretanto, para outras atividades, pode o juiz estadual ser competente (pela lei material), valendo as regras em exame (art. 69 e ss., da Lei nº 8.884/94) como simples *parâmetro de operacionalização da intervenção*.

Dessa forma, qualquer juiz que possa fazer atuar a tutela específica de prestações de fazer, não fazer ou entregar coisa está habilitado a, em sendo

necessário, decretar a intervenção judicial em sociedade.

Por outro lado, embora a medida seja mais afeiçoada ao trato com sociedades mercantis, é certo que também sociedades civis autorizam essa intervenção. Ademais, ela também deve ser admitida para situações em que, embora não haja o envolvimento de pessoa jurídica, tem-se alguém que administra patrimônio de valor, sendo esse patrimônio o objeto da ordem judicial de tutela específica. Em síntese, a intervenção judicial pode ser decretada para atender a qualquer situação em que a atividade do requerido possa ser substituída pela de um administrador.

Por outro vértice, a intervenção é técnica de sub-rogação, que só se justifica se ainda for necessário (ou possível) o cumprimento da ordem judicial. Por conta disso, é evidente que, adimplida a prestação – pelo próprio réu, por terceiro, ou pela atividade do interventor – ou se tornando ela impossível, deixa de ter sentido a medida de apoio em estudo.

Seguindo o comando imposto pelo art. 69, parágrafo único, da Lei n. 8.884/94, toda decisão que impõe a intervenção judicial deve ser especificamente fundamentada. A exigência, por certo, tem assento constitucional (art. 93, inc. IX, da CR), mas é de fato recomendável o reforço da exigência porque é imprescindível que o magistrado demonstre – ao eleger essa técnica para assegurar o cumprimento de sua decisão – que a técnica é a mais idônea e a menos gravosa para o caso concreto. Tal como ocorre com qualquer outro meio de indução ou de sub-rogação, é dever do magistrado escolher, sempre, aquele que se mostre o mais adequado ao caso específico. Por isso, deve ele demonstrar as razões que o levaram a optar por essa técnica (a intervenção judicial) acima de qualquer outra disponível.

Em sendo necessária a intervenção judicial – diante do não cumprimento voluntário da ordem judicial, ou apenas para a verificação desse cumprimento, no caso da intervenção fiscalizatória – cabe ao juiz escolher o interventor, dentre pessoas que gozem de sua confiança e que possuam capacidade técnica para fazer cumprir a sua determinação e para desempenhar a administração (ou fiscalização) que lhe toca. Podem as partes, valendo-se por analogia do disposto no art. 70, da Lei Antitruste, impugnar a eleição do juiz, seguindo o rito ali previsto.

Em princípio, então, a intervenção é precedida pela oitiva das partes. Têm elas o direito de saber quem é o interventor e de verificar sua idoneidade para a prática dos atos necessários. Elas também terão o direito de saber

o momento em que a intervenção ocorrerá, bem como de participar dela, acompanhando as diligências adotadas pelo administrador designado. Todavia, *especificamente no caso da intervenção fiscalizatória*, pode-se admitir a nomeação sigilosa, feita pelo magistrado. Essa situação é, por certo, excepcional, mas pode ocorrer, sobretudo quando a ciência prévia da intervenção fiscalizatória possa frustrar a efetividade da medida. Assim, por exemplo, havendo indícios de maus-tratos em hospital, a ordem judicial para que esses atos cessem poderá ser acompanhada pela nomeação sigilosa de um interventor fiscalizador, a quem se atribua a exclusiva missão de verificar se aqueles atos efetivamente deixaram de ocorrer. Obviamente, a prévia ciência pelas partes de quem é o interventor ou de quando sua verificação ocorrerá será suficiente para que o réu possa “maquiar” a situação existente, dando a aparência de obediência ao comando judicial.

As atividades desempenhadas pelo interventor deverão ser acompanhadas de perto pelo magistrado. É este o espírito do art. 75, da Lei 8.884/94, que deverá ser respeitado em qualquer espécie de intervenção. Assim, compete ao interventor limitar-se à prática dos atos autorizados pelo magistrado, devendo, ainda, reportar-se a este sobre todo percalço notado. Cabe-lhe, ainda, apresentar relatórios periódicos das atividades exercidas, de modo a permitir ao juiz acompanhar de forma completa aquilo que é realizado pelo interventor.

Nos termos da Lei Antitruste, esses relatórios devem ser apresentados mensalmente. Porém, é evidente que pode o juiz alterar essa periodicidade, para atender às circunstâncias do caso concreto. Em especial no caso da intervenção fiscalizatória, pode-se mostrar insuficiente (ou excessivo) o relatório mensal, de modo a exigir ajuste nesse particular.

Enfim, vale notar que a Lei Antitruste, em seu art. 73, limita o prazo de intervenção a 180 dias. É certo que esse prazo é suficiente para a maioria dos casos em que essa intervenção é necessária, especialmente quando a questão trate de dominação econômica. Todavia, poderão surgir situações em que esse prazo seja imprestável para levar a cabo as providências determinadas judicialmente. Figure-se, por exemplo, a reforma de um hospital, a execução de uma obra de porte ou o saneamento de contas de entidade filantrópica. Nesses casos, muitas vezes, as providências poderão demandar anos, sendo certo que a intervenção ainda assim permanece como o meio mais idôneo e menos gravoso. Por outro lado, é certo que o limite imposto só tem sentido para as intervenções que geram efetiva

restrição ao administrador original (intervenção co-gestora e intervenção substitutiva). Não se pode aplicar essa limitação à intervenção fiscalizatória, que nenhum ônus gera ao requerido e deve durar pelo tempo necessário para a verificação do completo adimplemento da ordem judicial.

Em conta disso, o prazo mencionado deve servir como parâmetro para o juiz dimensionar o tempo razoável da intervenção ou não. Porém, esse prazo não pode ser considerado de forma absoluta – mormente fora do âmbito da proteção contra o abuso do poder econômico – merecendo ser temperado pelas circunstâncias do caso concreto. O importante, de toda sorte, é que a intervenção não se torne *definitiva*, descaracterizando-a como meio hábil apenas para a realização da ordem judicial.¹⁵

6. LIMITAÇÕES À INTERVENÇÃO JUDICIAL

Como ocorre com qualquer medida de apoio, a intervenção judicial também apresenta limitações. Haverá casos em que a medida será absolutamente ineficaz, bem como casos em que será impossível seu uso.

Dentro da primeira classe, estarão os casos em que a administração da sociedade será incapaz de fazer cumprir com a determinação judicial. Quando a violação (potencial ou efetiva) decorre mais da conduta própria do réu do que da empresa por ele administrada – *v.g.*, quando é ele o responsável pelo ato de concorrência desleal que beneficia a sua empresa, quando é a sua conduta pessoal que, por meio da sociedade que preside, ameaça o direito do autor – é evidente que de nada servirá a nomeação de interventor para a empresa, ainda que ela seja a ré da ação.

Do mesmo modo, haverá casos em que a administração temporária da sociedade será ineficaz, porque permanecerá íntegro – mesmo após longo prazo – o interesse na violação do direito.

A inidoneidade da técnica poderá revelar-se, ainda, pela inexistência de interventor habilitado a administrar a entidade do requerido. Imagine-se atividade tão restrita ou tão complexa que exija o conhecimento do administrador originário (e só dele) para o prosseguimento da atividade. Nesse caso, a medida também será inútil para obter o cumprimento direto da ordem judicial, pelo simples fato de que somente o administrador primitivo terá condições de satisfazer adequadamente aquele comando.

¹⁵ Assim tb. TALAMINI, Eduardo. *Tutela relativa aos deveres de fazer e de não fazer*. 2ª ed., São Paulo: RT, 2003, p. 279/280.

A hipótese mais complexa, porém, ocorrerá nos casos em que a intervenção se mostre inviável por existir expressa vedação ao seu emprego. Tal ocorre, por exemplo, com o afastamento de agentes políticos (a exemplo do Presidente da República, dos Governadores dos Estados ou dos Prefeitos Municipais) da administração da pessoa jurídica de direito público. Como cediço, a Constituição da República estabelece regime específico para essa intervenção, que não pode, portanto, ser obtida pela via comum, do at. 461, do CPC. Deveras, a Constituição da República, em seus arts. 34 a 36, contempla procedimento e requisitos próprios para que a União possa intervir nos Estados e para que estes possam intervir nos Municípios. Mais que isso, tem-se (especialmente no art. 36) cautela extrema para a autorização dessa medida, já que ela pode afetar o sistema federativo nacional.¹⁶

Descabe, pois, a aplicação da medida nesse campo.

Há também decisão do Superior Tribunal de Justiça – uma das raras a tratar desse assunto – que entendeu por incabível o emprego da intervenção judicial em qualquer instância de órgão público.¹⁷ O caso tratava de ordem judicial, de caráter antecipatório, que determinava ao réu (o Banco do Nordeste do Brasil S.A.) o pagamento imediato da quantia de R\$ 3.864.168,43 ao autor. Não tendo sido cumprida a ordem, o Judiciário cearense determinou ao Presidente do Banco Central do Brasil a designação de um auditor para que procedesse, em substituição ao dirigente máximo da instituição financeira, ao pagamento do valor imposto. Posteriormente, determinou o Tribunal de Justiça daquele Estado o afastamento do presidente daquele banco, impondo ao gerente da agência de Fortaleza o pagamento do valor devido (que já somava a importância de R\$ 6.662.818,93), nomeando, ademais, o Juiz de Direito da 2ª Vara Cível da mesma capital como interventor judicial, conferindo-lhe poderes amplos para o cumprimento da ordem.

No entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a decisão em questão é ilegal, por dois motivos. Inicialmente, porque a intervenção promovida

¹⁶ No mesmo sentido, v. TALAMINI, Eduardo. Ob. cit., p. 283.

¹⁷ STJ, 2ª Seção. AgRg na Pet 734/CE. Rel. Min. Barros Monteiro. DJU 25.11.1996 p. 46134. Consta da ementa do acórdão: “TUTELA ANTECIPADA. EXECUÇÃO. INTERVENÇÃO JUDICIAL DECRETADA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. ILEGALIDADE. Dentre os diversos meios colocados à disposição do interessado para obter o cumprimento da tutela antecipatória, não se acha a intervenção judicial em entidade bancária, mediante o afastamento de seu presidente. Agravo improvido”.

não encontra guarida no ordenamento nacional, já que, no entendimento daquela Corte, não se tratava de prestação de fazer ou não fazer, e sim de tutela de prestação pecuniária. Por outro lado, entendeu aquele mesmo Tribunal superior que a decisão proferida, ao determinar o afastamento do chefe da instituição e atribuir a função de pagamento ao gerente de agência, dotando um magistrado da condição de interventor, “adentra a esfera de atribuições de autoridade administrativa, a quem compete nomear e demitir o Presidente do Banco do Nordeste do Brasil S.A., no caso, o Exmo. Sr. Presidente da República”.¹⁸ Na sequência, a decisão cita precedente da Corte, relatado pelo Min. Américo Luz, no qual se entendeu que “a designação de um administrador judicial para, substituindo-se ao órgão público, em funcionamento regular, e invadindo suas específicas atribuições - praticar ato de saque do numerário”.¹⁹

O primeiro argumento é, sem dúvida, o de maior peso. Ainda que vezes de peso venham sustentando o cabimento da aplicação das técnicas do art. 461 para a tutela específica das prestações de pagamento de soma,²⁰ não há dúvida de que a corrente majoritária ainda permanece refratária a esta idéia. Todavia, quanto ao segundo argumento utilizado, não é possível com ele concordar. Subtrair de outrem – seja da liberdade do empreendedor privado, seja da discricionariedade do administrador público – a eleição daquele que dirige uma entidade (ou um órgão de entidade) é natural à intervenção judicial. Pretender ver atribuição exclusiva daquele indicado em lei aí é desconsiderar o fato de que a intervenção judicial não tem a finalidade de substituir a autonomia dada àquele que pode, definitiva e legitimamente, escolher o dirigente. O objetivo desta técnica é, simplesmente, fazer cumprir uma ordem judicial, valendo-se do meio mais expedito, idôneo e menos gravoso possível.

Quando o magistrado, pois, designa um interventor, não pretende ele

¹⁸ Excerto do voto do relator.

¹⁹ STJ. Conflito de Atribuições n. 46-0/SP

²⁰ V.g., MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: RT, 2004, p. 604 e ss.; *Idem*. “A efetividade da multa na execução da sentença que condena a pagar dinheiro”. Texto publicado no site www.professormarinoni.com.br, acesso em 10 de fev. 2005, p. 4; GUERRA, Marcelo Lima. *Execução indireta*. 1ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: RT, 1999, p. 185 e ss.; ARENHART, Sérgio Cruz. “A tutela de direitos individuais homogêneos e as demandas ressarcitórias em pecúnia”. *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. Coord. Ada Pellegrini Grinover, Aluisio G. de Castro Mendes e Kazuo Watanabe. São Paulo: RT, 2007, esp. p. 227 e ss.

usurpar a competência dada a outro administrador público – em indicar o dirigente de certo órgão – especialmente quando se pensa nas modalidades de intervenção fiscalizatória e co-gestora. Dado o caráter temporário da medida, a sua destinação jamais pode-se confundir com a atividade desempenhada de maneira estável pelo verdadeiro administrador que é, por um período de tempo, substituído. Daí não se poder falar, no caso, em usurpação de função ou de prerrogativa.

Ao que parece, portanto, esse óbice, apontado na decisão mencionada, não se sustenta, de modo que nada haveria que impedisse o emprego da intervenção judicial também no seio do Estado, desde que não se trate de uma das hipóteses antes indicadas, em que a intervenção depende de procedimento específico e tratamento ímpar.

O que importa, de toda sorte, é notar que o instrumento objeto deste estudo possui frutífera aplicação. Embora a jurisprudência nacional permaneça tímida em relação ao emprego da intervenção judicial,²¹ a técnica merece ser encarada com mais seriedade pela praxe brasileira e merece ser difundida. Constitui ela importante mecanismo, que deve tomar o lugar da multa coercitiva (ou de outros meios de coerção) em várias ocasiões nas quais estas técnicas têm-se revelado insatisfatórias. Mais do que isso, para o cumprimento de ordens judiciais que imponham prestações complexas – o que se tem tornado comum, sobretudo no campo da tutela coletiva – talvez a intervenção revele ser o mecanismo mais adequado para a efetividade da atuação jurisdicional.

²¹ Deve-se ressaltar, aqui, a Justiça do Trabalho, em que há diversos exemplos do uso, com sucesso da intervenção judicial em empresa, para fazer efetivos direitos laborais.