

# A PLURALIZAÇÃO DO DEBATE DEMOCRÁTICO NAS DECISÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DO STF

*Leonardo Quadros Schroeder Pontes<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo busca esclarecer questões atinentes a participação da sociedade do debate das inconstitucionalidades apreciadas pelo STF, na medida que a legitimidade exclusiva deste órgão para processar e julgar este tipo de ação, é questionada frente a ausência de democracia para a formação daquela Corte julgadora.

**Palavras-chave:** *Amicus Curiae*. Audiência Pública, Pluralização do Debate

## 1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, o ponto a ser levantado acerca da legitimidade, é sob uma perspectiva democrática, ao passo que o Direito Constitucional não confere aos cidadãos e grupos sociais direito de interpretação constitucional.

Em uma análise genérica daqueles que se candidatam a participar de um processo de interpretação pluralista do texto constitucional, faz com que a limitação dos corpos atuantes mantenham um caráter de sociedade fechada a novos inter-

---

1 Aluno da Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina (ESMESC). Advogado. Especialista em Direito Público pela FURB/ESMESC. E-mail: leoqpontes@hotmail.com

prétes, reduzindo o âmbito da investigação constitucional aos juízes investidos pelo poder Estatal e a procedimentos formais previamente estabelecidos. Esta sociedade fechada reduziria a possibilidade de investigação constitucional, concentrando em entes corporativos e formalizados, tais como juízes e órgãos públicos com tal finalidade a interpretação constitucional, devendo-se então propor mudanças no sentido da Constituição e da realidade constitucional, provocando a atuação daqueles que formam e vivem a realidade.

Assim, faz-se necessário o entendimento das previsões legais acerca do tema, para que se averigúe a efetividade de tais previsões, em uma composição mais democrática dos termos constitucionais, na medida em que a mutação interpretativa deve ser realizada por aqueles que são diretamente atingidos pelas mudanças.

Nesta esteira, este artigo científico, tem por escopo apresentar de modo genérico as possíveis intervenções que podem ocorrer no controle concentrado, visto que não são obrigatórias, e sim mera faculdade das entidades interessadas, na medida que as leis 9868/99 e 9882/99 inovaram ao admitir que entidades na qualidade de *amicus curiae* intervenham na relação processual, possibilitando ainda a realização de audiências públicas, como forma de legitimar o corpo social na atuação do controle concentrado exercido pelo STF.

## 2 AMICUS CURIAE

Esta figura de direito processual de caráter eventual, surgiu no direito brasileiro derivado da prática norte americana, onde o também chamado amigo da Corte, tem a função de levar o máximo de informações possíveis para o enriquecimento do debate, de modo que tudo que lhe é concedido fazer é simplesmente contribuir o máximo necessário ao deslinde da causa. No Brasil, esta figura processual foi criada pela própria lei 9868/99, que rege a Adin.

Veja-se o que ensina Dinamarco sobre o tema (2004, p. 394):

A Lei da Ação Direta de Inconstitucionalidade (lei n. 9868 de 10.11.99) introduziu no processo civil brasileiro a figura do *amicus curiae*, de prática consagrada nos tribunais americanos. [...] Esses outros órgãos ou entidades são sujeitos estranhos ao litígio posto em juízo e até mesmo sem legitimidade para intervir sequer como assistentes, cuja opinião o Supremo Tribunal Federal poderá reputar interessante ao bom julgamento da causa.

Como no direito norte-americano, esta figura está vinculada estritamente a relevância do debate para o interesse público. O *amicus curiae* deve manifestar-se no sentido de somente buscar uma decisão correta do ponto de vista jurídico, e politicamente adequada, não vinculando-se a qualquer das partes litigantes, sendo de participação curta e não prolongada, pois levadas questões pertinentes ao debate, o amigo da corte sai de cena (DINAMARCO, 2004).

Atuando como um terceiro interventor na lide, o amigo da Corte tem função clara e específica, para estabelecer de modo simples e eficaz, pontos do litígio, oferecendo uma contribuição relevante para a causa, sendo breve em sua participação diante da objetividade da ação.

Diante da objetividade do controle concentrado, mostra-se importante à intervenção de outras instituições com possibilidade de opinar, atuando como o *amicus curiae*, permitindo ao Tribunal conhecimento pleno de todas as posições jurídicas e reflexamente o que atingirá direta e indiretamente o objeto da ação (MORAES, 2006).

A referida lei da ação de inconstitucionalidade assim dispõe:

Art.7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.

[...] §2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos e entidades.

Neste sentido entende o STF:

Essa nova modalidade pressupõe, além de amplo acesso e participação de sujeitos interessados no sistema de controle de constitucionalidade de normas, a possibilidade efetiva de o Tribunal Constitucional lançar mão de quaisquer das perspectivas disponíveis para apreciação de legitimidade de um determinado ato questionado” (STF – Adin nº2548 / Paraná – Rel: Gilmar Ferreira Mendes, Jul: 18/10/2005, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

Em relação ao artigo acima citado, constitui-se em uma grande inovação de cunho excepcional e de sentido absoluto, passando a deixar entidades dotadas de representatividade adequada atuar neste tipo de ação abstrata (ADI 2321 MC/DF. Rel. Celso de Mello).

O parágrafo 2º do artigo 7º da referida lei, vem admitir como exceção ao caput do artigo a manifestação de órgãos e entidades, demonstrando estes postulantes sua representatividade e relevância da matéria. O dispositivo citado, vem consagrar a presença do Amigo da Corte nos processos de constitucionalidade, pois o Supremo vinha timidamente admitindo a intervenção deste no processo como colaborador informal, podendo fazer contribuições no decorrer processual (BUENO FILHO, 2002).

Sendo que a própria lei passou a admitir que o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, possa, por despacho irrecorrível, admitir a manifestação de outros órgãos e entidades, passou-se a se conceber no controle abstrato de constitucionalidade brasileiro, a figura do *amicus curiae*, cuja função principal é trazer

a questão discutida pareceres e informações importantes sobre a matéria de direito a ser discutida pelo Tribunal, como também referente aos reflexos de eventual decisão sobre a inconstitucionalidade da espécie normativa impugnada (MORAES, 2006).

Quanto a representatividade requerida pela lei como pressuposto de admissão, entende-se que as entidades de notória representatividade podem ser admitidas no debate, dependendo naturalmente da matéria envolvida, podendo ser associações de magistrados, advogados, médicos, empresários, direitos humanos, consumidor, meio ambiente, dentre outros que tiverem relação com o que esta sendo discutido, não estando presente a necessidade do caráter nacional (BUENO FILHO, 2002).

Já no tocante a relevância da matéria, o legislador quis fazer menção à matéria em questão e atividade desenvolvida pelo órgão ou entidade. Todas as matérias discutidas em sede de constitucionalidade são relevantes, contudo a intenção foi relacionar o debate diretamente com as instituições e a atividade por elas executadas, havendo um mínimo de motivação, não deixando transparecer uma intervenção arbitrária (BUENO FILHO, 2002).

Sob este ponto, o julgado abaixo esclarece:

A intervenção de terceiros no processo da ação direta de inconstitucionalidade é regra excepcional prevista no art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, que visa a permitir ‘que terceiros – desde que investidos de representatividade adequada – possam ser admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. A admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de

fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais. Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99 – que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* – **tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional.**’ (ADI 2.130-MC, rel. min. Celso de Mello, DJ 2-2-2001). Vê-se, portanto, que a admissão de terceiros na qualidade de *amicus curiae* traz ínsita a necessidade de que o interessado pluralize o debate constitucional, apresentando informações, documentos ou quaisquer elementos importantes para o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. (ADI 3.921, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, (ADI 3.921, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 24-10-07, DJ de 31-10-07, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

A possibilidade de se admitir um terceiro na condição de *amicus curiae*, em um processo de controle abstrato, qualifica-se como um fator de legitimação social das decisões tomadas pelo Supremo, viabilizando o processo de abertura da fiscalização concentrada das normas, permitindo que se realize a participação de entidades que efetivamente representam o corpo social, expressando os interesses sociais da coletividade (ADI 2321 MC/DF. Rel. Celso de Mello).

Vale ressaltar, que a intervenção pretendida, além de preencher os requisitos formais, deve fundar-se em razões que tornem útil e desejável a sua participação no processo.

Neste sentido:

Cabe advertir, no entanto, que a intervenção do *amicus curiae*, para legitimar-se, deve apoiar-se em

razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional. Impõe-se destacar, neste ponto, por necessário, a idéia nuclear que anima os propósitos teleológicos que motivaram a formulação da norma legal em causa, viabilizadora da intervenção do *amicus curiae* no processo de fiscalização normativa abstrata (ADI 3.045, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 10-8-05, DJ de 01-6-07, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

A atuação processual desta figura processual, não deve limitar-se a mera apresentação de memoriais ou prestação de eventual informação que lhe venham a ser solicitadas, pois sendo colaborador do Tribunal, este pode e deve manifestar-se oralmente, na medida que amplie ao máximo sua participação (ADI 2321 MC/DF. Rel. Celso de Mello).

Quanto a extensão de atuação deste, inicialmente o STF, por maioria de votos, decidiu pela impossibilidade de sustentação oral do *amicus curiae*, que deveria somente se manifestar por escrito, sob o argumento que a amplitude de sua atuação atrasaria os trabalhos da Corte. Contudo, no tocante a este tema, o Supremo vem adotando nova posição, pois, admitiu excepcionalmente a possibilidade de realização de sustentação oral por terceiros admitidos no processo abstrato de constitucionalidade na qualidade de *amicus curiae* (MORAES, 2006).

Entende desta maneira o Supremo quanto a sustentação oral:

Assinalo, ainda, que a intervenção do *amicus curiae*, quando admitida, confere-lhe, dentre outras faculdades processuais, a de promover a sustentação oral de suas razões perante o Plenário do Supremo Tribunal Federal, conforme esta Corte teve o ensejo de proclamar por ocasião do julgamento de questão de ordem suscitada na ADI 2.777/SP, Rel. Min. Cezar Peluso (DJU de 15-12-03, p. 5).” (ADI 3.045, voto do Min. Celso de Mello, julgamento em 10-8-05, DJ de 01-6-07, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

No mesmo passo o STF decide: “O Tribunal, por maioria, resolvendo questão de ordem, entendeu permitir a sustentação oral na ação direta de inconstitucionalidade dos *amici curiae*.” (ADI 2.777, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 26-11-03, Informativo 331, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

Então, facilitando a atuação deste, garante-se maior legitimidade e efetividade as decisões judiciais, não só ampliando o debate democrático, mas também possibilitando aos julgadores o conhecimento de fatores políticos, sociais, econômicos e jurídicos relevantes a causa, consagrando por fim a ampla defesa aos interesses sociais (BUENO FILHO, 2002).

Contudo, a entidade que pretenda se manifestar neste tipo de processo deverá fazer por meio de advogado, sendo este único a ter capacidade postulatória e apto a utilizar argumentos técnicos necessários para atuar no feito, havendo incongruência se tal medida não fosse adotada, pois a lei, em seu art. 3º, parágrafo único, exige para a propositura da ação petição inicial subscrita por advogado (BUENO FILHO, 2002).

A intervenção poderá ser feita a qualquer momento do processo antes do julgamento da ação. O Amigo da Corte encontrará o processo em determinado ponto e continuará atuando desde então, tornando-se impossível a sua manifestação em relação a atos pretéritos, devendo a partir de sua admissão manifestar-se no prazo do artigo 6º da Lei, sendo 30 dias inclusive para produzir sua sustentação oral. Ainda, esta intervenção poderá ocorrer por mais de uma entidade ou órgão habilitado, não havendo limitação para a pluralização do debate e conseqüente democratização do tema, somente devendo ser demonstrado os pressupostos de representatividade e relevância da matéria (BUENO FILHO, 2002).

Quanto ao prazo para manifestação, o STF reitera as decisões no seguinte sentido:

[...] é possível cogitar hipóteses de admissão de *amicus curiae*, ainda que fora desse prazo (arts. 6º

e 7º, §2º da Lei nº 9868/99)” uma vez que “essa construção jurisprudencial sugere a adoção de um modelo procedimental que ofereça alternativas e condições para permitir, de modo cada vez mais intenso, a interferência de uma pluralidade de sujeitos, argumentos e visões ( STF – Adin nº2548 / Paraná – Rel: Gilmar Ferreira Mendes, Jul: 18/10/2005, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)) [...] compete ao Relator, por meio de despacho irrecorrível, acolher ou não pedido de interessados para que atuem na situação de *amici curiae*, hipótese diversa da figura processual da intervenção de terceiros. Esclareço que, em princípio, a eventual manifestação deveria ocorrer no prazo das informações (arts. 6º e 7º , § 2º , da Lei n. 9.868/1999). (...) No entanto, especialmente diante da relevância do caso ou, ainda, em face da notória contribuição que a manifestação possa trazer para o julgamento da causa, é possível cogitar de hipóteses de admissão de *amicus curiae*, ainda que fora desse prazo. Necessário é ressaltar, contudo, que essa possibilidade não é unânime na jurisprudência do STF. (...) Essa construção jurisprudencial sugere a adoção de um modelo procedimental que ofereça alternativas e condições para permitir, de modo cada vez mais intenso, a interferência de uma pluralidade de sujeitos, argumentos e visões.” (ADI 2.548, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 18-10-05, DJ de 24-10-05, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

Havendo este posicionamento dentro do Supremo, ainda há uma corrente que não admite a figura do *amicus curiae* a qualquer momento, devendo este se manifestar dentro do prazo legal, conforme depreende-se do julgado abaixo:

O veto apostado ao § 1º do art. 7º da Lei federal n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, não excluiu a necessidade de observância de prazo previsto no § 2º para admissão dos chamados *amici curiae*. A inteligência sistemática do disposto no § 2º, não podendo levar ao absurdo da admissibilidade

ilimitada de intervenções, com graves transtornos ao procedimento, exige seja observado, quando menos por aplicação analógica, o prazo constante do parágrafo único do art. 6º. De modo que, tendo-se exaurido tal prazo, na espécie, aliás pela só apresentação das informações, a qual acarretou preclusão consumativa, já não é lícito admitir a intervenção requerida.” (ADI 2.997, Rel. Min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 1º-12-03, DJ de 9-12-03 in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

Assim, nestes moldes, a intervenção do *amicus curiae* garante maior efetividade e atribui maior legitimidade as decisões do Supremo, valorizando sob uma perspectiva pluralística o sentido essencialmente democrático dessa participação processual, enriquecida por elementos de informação e experiências que o amigo da Corte poderá conferir ao Tribunal, implicando e questões políticas, sociais, econômicas, jurídicas e culturais que são de fundamental importância (ADI 2321 MC/DF. Rel. Celso de Mello).

Em decisão tomada pelo STF, entende-se que o sistema de controle normativo abstrato das normas processualizou a figura do *amicus curiae*, permitindo a intervenção de terceiros desde que com a representatividade adequada, no sentido de serem admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre questões exclusivamente de direito, no qual versa controvérsia constitucional. Assim, esta figura processual qualifica-se como fator de legitimação social de decisões tomadas pelo STF, pois viabiliza o debate democrático, abrindo-se o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade a uma perspectiva pluralista (BUENO FILHO, 2002).

Sobre o tema interpretação constitucional, lecionam Martins e Mendes (2001, p. 164):

O processo de interpretação constitucional deve ser ampliado para além do processo constitucional concreto. O raio de interpretação normativa

amplia-se graças aos intérpretes da Constituição da sociedade aberta. Eles são os participantes fundamentais no processo de descoberta e de obtenção do direito. A sociedade torna-se aberta e livre, porque todos estão em potencial e atualmente aptos a oferecer alternativas para a interpretação constitucional.

Na ADI 2321 MC/DF, que teve como relator o Ministro Celso de Mello, este relembra os ensinamentos de Gilmar Mendes, assim refere-se:

Vê-se, assim, que, enquanto órgão de composição de conflitos políticos, passa a Corte Constitucional a constituir-se em elemento fundamental de uma sociedade pluralista, atuando como fator de estabilização indispensável ao próprio sistema democrático. É claro que a Corte Constitucional não pode olvidar a sua ambivalência democrática. Ainda que se deva reconhecer a legitimação democrática dos juízes, decorrente do complexo processo de escolha e de nomeação, e que sua independência constitui requisito indispensável para o exercício de seu mister, não se pode deixar de enfatizar que aqui também reside aquilo que se denominou risco democrático. É que as decisões da Corte Constitucional estão inevitavelmente imunes a qualquer controle democrático. Essas decisões podem anular, sob a invocação de um direito superior que, em parte, é apenas explicitação no processo decisório, a produção de um órgão direta e democraticamente legitimado. Embora não se negue que também as Cortes ordinárias são dotadas de um poder bastante amplo, é certo que elas podem ter sua atuação reprogramada a partir de uma simples decisão do legislador ordinário. Ao revés, eventual correção da jurisprudência de uma Corte Constitucional somente há de se fazer, quando possível, mediante emenda. Essas singularidades demonstram que a Corte Constitucional não está livre de converter uma vantagem democrática num eventual risco para a democracia.

A interpretação constitucional conhecida até este momento histórico, está em um processo de transformação, permitindo a intervenção de entes que anteriormente não se manifestavam, saindo do que Peter Härbele chama de sociedade fechada e representada pelas corporações e sujeitos vinculados ao processo de modo formal, sendo que sua mudança radical no sentido de se adequar a realidade de modo a ser mais um elemento que configure uma sociedade aberta.

Sobre a necessidade de ampliar o debate, Härbele afirma (1997, p. 37):

Povo não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional.

Os indivíduos e grupos que desempenham a função de agentes conformadores da realidade constitucional, como forças interpretadoras, consistente na função da população sofredora dos efeitos da norma, acaba por provar que a Constituição é a mais pura essência da experiência decorrente de sua aplicação (COELHO, 2001).

Opera-se a interpretação até mesmo a chegar aqueles que não são atingidos diretamente pelo efeito produzido pela norma, pois sendo a Constituição um processo público que deverá abranger os mais variados grupos e admitir diferentes traduções, desenvolvendo-se uma teoria constitucional corroborada com uma teoria democrática (HARBELE, 1997).

Existe uma impossibilidade de se fixar um número exato de legitimados para atuar no debate constitucional, pois um interpretação em uma sociedade aberta pluralista e democrática, torna todos aqueles que sofrem efeitos da norma sujeitos passíveis de interpretá-la, configurando então formas não oficiais de interpretação.

Neste aspecto Peter Häberle (1997, p. 13) em sua obra diz que “quem vive a norma acaba por interpretá-la ou pelo menos co-interpretá-la”, sendo então conivente com o posicionamento que a norma não cabe somente ser analisada pelo Estado, porque os demais integrantes da sociedade possuem o mesmo direito.

Häberle (1997, p. 13), ainda escreve sobre o tema:

No processo de interpretação constitucional estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado *numerus clausus* de intérpretes da Constituição.

A concessão da intervenção de um número maior de intérpretes ao texto constitucional, é uma consequência da necessidade de se integrar a realidade social, de modo que estes compõem uma realidade pluralista que submetem a norma à adaptação temporal, de acordo com o seu desenvolvimento social (HARBELE, 1997).

O ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 2321, cita ensinamentos de Gilmar Mendes, que se escoram nos ideais de Peter Häberle, defendendo a existência de instrumentos para buscar os interesses da minoria, como também numa abertura hermenêutica que viabilize a minoria o oferecimento de alternativas para a interpretação constitucional, demonstrando que a atividade de interpretação constitucional não é e nem deve ser uma atividade exclusivamente estatal.

Häberle (1997, p. 23), neste ponto assim ensina:

A análise desenvolvida demonstra que a interpretação constitucional não é um evento exclusivamente estatal, seja do ponto de vista teórico seja do ponto de vista prático. A esse processo tem acesso potencialmente todas as forças da comunidade política. O cidadão que formula um recurso constitucional é interprete da Constituição tal como

um Partido Político que propõe um conflito entre órgãos.

A democratização desta interpretação deve ser exercida pelos meios democráticos disponíveis, seja por instituições representativas ou qualquer outro órgão, sendo que aqueles que são regidos pela norma são tão envolvidos com esta, como aqueles que a interpretam juridicamente, não devendo ficar estes últimos com o monopólio da interpretação constitucional (HARBELE, 1997).

As pessoas interessadas, em uma sociedade dita pluralista e ativas frente ao poder estatal, perfectibilizam o entendimento entre Estado e Sociedade no tocante a interpretação constitucional, garantindo-se aqueles efetiva participação no processo interpretativo.

Neste aspecto é o entendimento do Supremo:

Essa construção jurisprudencial sugere a adoção de um modelo procedimental que ofereça alternativas e condições para permitir, de modo cada vez mais intenso, a **interferência de uma pluralidade de sujeitos**, argumentos e visões. Essa nova realidade pressupõe, além de amplo acesso e participação de sujeitos interessados no sistema de controle de constitucionalidade de normas, a possibilidade efetiva de o Tribunal Constitucional lançar mão de quaisquer das perspectivas disponíveis para a apreensão da legitimidade de um determinado ato questionado. [...] Entendo, portanto, que a admissão de *amicus curiae* confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito. Assim, em face do art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/1999, defiro o pedido do Conselho Nacional de Chefes de Polícia Civil (CONCPC), para que possa intervir no feito, na condição de *amicus curiae*.” (ADI 3.494, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 22-2-06, DJ de 8-3-06, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

Härbele (1997, p. 33), sobre a legitimação democrática assim refere-se:

Do ponto de vista teórico constitucional, a legitimação fundamental das forças pluralistas da sociedade para participar da interpretação constitucional reside no fato de que essas forças representam um pedaço da publicidade e da realidade da Constituição, não podendo ser tomadas como fatos brutos, mas como elementos que se colocam dentro do quadro da Constituição: a integração pelo menos indireta, da res pública a interpretação constitucional em geral é expressão e consequência da orientação constitucional aberta no campo de tensão do possível, do real e do necessário.

Assim, em uma Constituição que não só disciplina o Estado, mas também a esfera pública, dispondo sobre a organização da sociedade e sobre setores privados, não se pode deixar de considerar as pretensões interpretativas destas forças sociais privadas, na medida em que devem ser integradas ativamente no entendimento constitucional (HARBELE, 1997).

Os órgãos corporativos não podem ser os únicos a terem legitimidade para interpretar o texto constitucional, autorizados juridicamente e funcionalmente pelo Estado, ao ponto que ocorrerá o empobrecimento do debate prejudicando a ciência constitucional que dita a realidade social e não pode evitar a interpretação dos reais intérpretes (HARBELE, 1997).

Não se pode olvidar da fundamental importância da atividade desenvolvida pelos entes oficiais do complexo jurídico constitucional, contudo a atividade de interpretação é direito potencial de todos, sendo que cada indivíduo deve ser considerado unicamente como possível tradutor da norma constitucional, que enfim poderá tornar a Constituição algo mais atualizado com a realidade do momento (HARBELE, 1997).

Os cidadãos representam a força produtiva da interpretação constitucional em sentido lato, atuando como pré-

intérpretes, consolidando a opinião pública com os órgãos estatais pré-estabelecidos na função da tradução constitucional (COELHO, 2001).

Härbele afirma que (1997, p. 40): “a sociedade é livre e aberta na medida que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição em sentido lato”.

Os cuidados de Härbele em abrir portas aos conformadores da realidade constitucional, caracterizando as forças vivas da nação tal como se referia Ferdinand Lassalle, é no sentido de perfectibilizar a integração do povo com o Estado, de modo que o processo formal constitucional tenha como participante o cidadão, na tomada de decisão que geram efeitos vinculantes e contra todos (COELHO, 2001).

Härbele, em sua teoria apresenta os pré-intérpretes da Constituição, ou simplesmente os coadjuvantes da realidade constitucional, como fundamental no papel de co-autores constitucionais, concretizando sua aplicação tornando-a eficaz e legítima, contribuindo para o aprimoramento da convivência democrática (COELHO, 2001).

Por fim, vale ressaltar que a ação declaratória de constitucionalidade adota as diretrizes gerais apontadas para ação direta de inconstitucionalidade, admitindo-se então a presença do amigo da Corte, ao passo que a ação de descumprimento de preceito fundamental prevê na lei 9882/99, com o seguinte texto:

Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias. [...] § 2º Poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo.

Contudo, em relação à ação de descumprimento de preceito fundamental, a qualidade de *amicus curiae* é mais genérica, não necessitando demonstrar representatividade e relevância, como depreende-se do julgado abaixo:

Ocorre que a Lei n. 9.882/99, que disciplina as arguições de descumprimento de preceito fundamental, é mais flexível a respeito da possibilidade de terceiros poderem se manifestar nos autos. Com efeito, dispõe o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.882/99: ‘Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias. [...] § 2º Poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo.’ O § 2º reproduzido acima, como se verifica, não exige que o postulante tenha alguma representatividade, bastando que demonstre interesse no processo. Assim, a orientação aplicada nas arguições de descumprimento de preceito fundamental, quanto à admissão do *amicus curiae*, não se aplica às ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade” (ADC 18, Rel. Min. Menezes Direito, decisão monocrática, julgamento em 14-11-07, DJ de 22-11-07, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

Percebe-se do julgado abaixo, a intervenção de terceiros figurando como amigos da Corte, sem necessidade de comprovar representatividade e relevância do tema.

Junte-se aos autos a petição n. 62.430/2005. Em face do art. 6º, § 1º, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, admito a manifestação de Conectas Direitos Humanos, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará – CEDECA/CE, Centro de Direitos Humanos – CDH, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, Centro de Cultura Professor Luiz Freire e Sociedade de Apoio aos Direitos Humanos/Movimento Nacional de Direitos Humanos que intervirão no feito na condição de *amici curiae*.” (ADPF 71, Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 27-5-05, DJ de 3-6-05, in [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

A importância em se abrir a Constituição aos agentes que participam de sua aplicação na realidade social, acabando por combinar ideais com Lassalle no que tange aos fatores reais de poder, construindo uma interpretação hermenêutica das idéias de Ferdinand Lassalle dentro da Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição (COELHO, 2001).

Assim, deve-se haver uma inovação no sentido da interpretação constitucional, de modo a possibilitar uma admissão de intérpretes ampla e irrestrita quanto a matéria, cujas interpretações feitas pelos magistrados seja elástica e ampliativa a ponto de se confundir com os ideais legislativos, concedendo a prerrogativa da interpretação a aqueles que são materialmente afetados pela norma.

### **3 AUDIÊNCIA PÚBLICA**

Outro instrumento de pluralização do debate são as audiências públicas, ao ponto que a realização destas, embora não muito comuns, é mais um meio de possibilitar o ingresso de pessoas interessadas ao debate constitucional, na medida que amplia e enriquece o debate tornando-o mais legítimo, nos mesmos moldes do amigo da Corte.

No Brasil, mesmo havendo previsão legal para realização deste tipo de consulta popular desde 1999, ano em que foram editadas as respectivas leis, só foi realizada pela primeira vez audiência pública em controle de constitucionalidade, no ano de 2005, na controvertida ADI 3510 que aborda o art 5º e parágrafos da lei 11.105/05, ato este que será melhor detalhado neste tópico, apesar de ter havido outras audiências da mesma forma, mesmo tratando de matérias diversas.

Diante da importância do ato, refere-se desta maneira o Ministro relator quanto a necessidade de se realizar audiência pública:

Ante a saliente importância da matéria que subjaz a esta ação direta de inconstitucionalidade,

designei audiência pública para o depoimento de pessoas com reconhecida autoridade e experiência no tema (§ 1º do art. 9º da Lei n. 9.868/99). Na mesma oportunidade, determinei a intimação do autor, dos requeridos e dos interessados para que apresentassem a relação e a qualificação dos especialistas a ser pessoalmente ouvidos. Pois bem, como fiz questão de realçar na decisão de fls. 448/449, ‘a audiência pública, além de subsidiar os Ministros deste Supremo Tribunal Federal, também possibilitará uma maior participação da sociedade civil no enfrentamento da controvérsia constitucional, o que certamente legitimará ainda mais a decisão a ser tomada pelo Plenário desta nossa colenda Corte’. Sem embargo, e conquanto haja previsão legal para a designação desse tipo de audiência pública (§ 1º do art. 9º da Lei n. 9.868/99), não há, no âmbito desta nossa Corte de Justiça, norma regimental dispondo sobre o procedimento a ser especificamente observado. Diante dessa carência normativa, cumpro-me aceder a um parâmetro objetivo do procedimento de oitiva dos expertos sobre a matéria de fato da presente ação. E esse parâmetro não é outro senão o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no qual se encontram dispositivos que tratam da realização, justamente, de audiências públicas (arts. 255 e 258 do RI/CD). Logo, são esses os textos normativos de que me valerei para presidir os trabalhos da audiência pública a que me propus. Audiência coletiva, realce-se, prestigiada pela própria Constituição Federal em mais de uma passagem, como *verbi gratia*, o inciso II do § 2º do art. 58, cuja dicção é esta: ‘Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...] § 2º. Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...] II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; [...]’.” (ADI 3.510, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 16-3-07, DJ de 30-3-07)

Como depreende-se da leitura do julgado acima, sequer o STF tinha previsão regimental para proceder a audiência pública designada pelo ministro relator, fazendo-o adotar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados como parâmetro, utilizando-se da forma de realização deste tipo de audiência sob o enfoque do Regimento daquela casa.

Vale lembrar, que a audiência realizada pela Câmara dos Deputados é mais ampla que a ser executada pelo STF, pois mesmo ambas tendo o objetivo de arrecadar informações e possibilitar o debate pelo corpo social do tema ora controvertido, a Câmara o faz com mais frequência para fins de elaboração de atos normativos, o que não acontece no Supremo pelo fato deste ter sua atuação mais restrita, limitando-se as questões que lhe são levantadas, bem como aos limites impostos pelo próprio processo (MEDEIROS, 2007).

Assim, a realização pelo STF da primeira audiência pública para a consulta de *experts* na matéria, bem como aceitando as indicações fornecidas pelos *amici curiae*, demonstra uma abertura de procedimento no tocante a interpretação constitucional, assegurando então a participação mais efetiva da sociedade organizada no que tange as questões da Lei de Biossegurança (MEDEIROS, 2007).

Veja-se como dispõe a Lei 9868/99 a respeito da ação direta de inconstitucionalidade no art. 9º, e a ação declaratória de constitucionalidade no art. 20, que possuem o mesmo texto e assim dispõem em relação audiência pública:

Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento. § 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em

audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. § 2º O relator poderá, ainda, solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição. § 3º **As informações, perícias e audiências a que se referem os parágrafos anteriores serão realizadas no prazo de trinta dias, contado da solicitação do relator.**

Deste modo na Lei 9882/99, que trata da argüição de descumprimento de preceito fundamental preconiza que:

Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias. [...] § 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a argüição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, **fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.**

Os artigos delineados acima, tem por objetivo trazer junto ao Tribunal julgador uma maior quantidade de subsídios técnicos, a fim que a decisão a ser tomada pelos Ministros esteja baseada sob os mais variados aspectos que envolvem a questão. Claro, que no momento da realização da audiência a manifestação só caberá tão somente aos *experts* ali presentes, bem como pedidos de informações por parte dos Ministros que requeiram maiores esclarecimentos sob determinados assuntos, não podendo os demais presentes se manifestarem embora seja audiência pública, pois estes integrantes da sociedade estarão ali representados pelas pessoas que lá estão para elucidar o tema (MEDEIROS, 2007).

Há obrigatoriedade de se aumentar o leque de informações disponíveis aos julgadores, principalmente com realizações de audiências públicas e eventual intervenção de interessados,

garantindo novas formas participativas de potências públicas pluralistas, concedendo sentido amplo aos intérpretes da Constituição (HARBELE, 1997).

Então, nada mais coerente que a realização de audiência pública pelo STF, pois se subsidiando das mais variadas informações técnicas a respeito da matéria, este poderia com todos os elementos técnicos recolhidos tomar a decisão mais correta levando-se em conta os diversos aspectos que circundam o tema, sendo que o conhecimento para julgar tal processo necessita de uma investigação integrada de elementos jurídicos e fáticos (MEDEIROS, 2007).

Por fim, vale salientar que atualmente este tipo de intervenção está se tornando mais comum e prático, na medida em que assuntos de grande repercussão, que necessitam de demonstração e contribuição pública para o deslinde da causa, são efetivamente abertos ao debate. Neste sentido, ocorreu a interposição de Agravo Regimental por parte do Estado de Pernambuco, que ensejou a realização de tal ato, referindo-se a feitura de tal procedimento na ação afirmativa de cotas raciais, bem como em questões referentes ao direito à saúde em audiência convocada pelo então Presidente do STF Gilmar Mendes, ambas audiências realizadas recentemente pelo STF.

Assim, diante do acima exposto percebe-se a importância da intervenção de terceiros interessados no processo do controle abstrato das normas, fazendo com que a admissão do *amicus curiae*, bem como a realização de audiências públicas, só vem tornar mais legítimo as decisões tomadas pelo STF, ao ponto que amplia e democratiza o debate constitucional que acaba sendo de interesse de toda a sociedade.

## 4 CONCLUSÃO

A adoção e criação de variadas formas em diversos sistemas constitucionais, demonstra a possibilidade de adequação deste importante instituto jurídico, adaptando-se aos diversos sistemas políticos, sendo que a constante evolução da sociedade moderna

traz conflitos imediatos com textos constitucionais construídos em outra realidade, mas também se desenvolve o controle das leis que visam manter a Constituição rígida e suprema.

A necessidade de participação do corpo social nas ações de controle concentrado é de extrema relevância jurídica, visto que em determinadas matérias de fundamental importância social, os julgadores não possuem conhecimentos técnicos suficientes para tomar as melhores decisões, necessitando então de ajuda externa para esclarecer o tema, necessitando de subsídios para melhor fundamentar suas decisões, tornando mais legítima e democrática a sua atuação. A ampliação de legitimados desta ação, mesmo ocorrendo interpretação restritiva do STF, é um meio pluralizador do debate constitucional que só enriquece a discussão em torno do tema, fazendo que a sociedade civil participe diretamente das decisões tomadas pelo STF em controle concentrado.

A intervenção de terceiros interessados no processo do controle abstrato das normas, é um grande passo para o sistema constitucional, fazendo com que a admissão *do amicus curiae*, bem como a realização de audiências públicas, só vem tornar mais legítimo e democrático as decisões tomadas pelo STF, dando uma conotação mais ampla ao debate constitucional.

Embora a participação social esteja garantida somente por alguns grupos, ou seja, aqueles que poderão se manifestar no processo subsidiando as decisões do Tribunal, eles estarão cumprindo a função mais participativa em nome da sociedade, fazendo que o mais correto seja feito sob o enfoque da coletividade em relação a determinado tema.

A pluralização do debate em torno das questões constitucionais relativas as inconstitucionalidades, devem ser apresentadas a população de forma clara e objetiva, tornando possível e mais fácil a atuação do corpo social na interpretação do tema, já que aqueles que vivem a norma devem poder interpretá-las, na medida que todos os atos normativos emanados por qual-

quer que seja os poderes, vem para regular as ações da sociedade entre si, ou dos seus integrantes para com o Estado.

O Supremo Tribunal Federal não poderá deixar de examinar qualquer tema que lhe seja colocado em pauta por falta de competência técnica, pois a atribuição constitucional de julgar e processar determinadas matérias originariamente o impõe o dever de resolver certas questões, mas nada impede que este adote certos procedimentos que possibilitem o enriquecimento de conteúdo sobre certa matéria, deixando que a sociedade civil organizada participe efetivamente, sendo que esta sim encontra-se diretamente interessada nas declarações de inconstitucionalidades.

**Abstract:** This article search to clear questions referring to society participation in unconstitutional debate appreciates STF, whose the exclusive legitimation of the organ to process and judge this kind of action, where the fact is the absence of democracy of the Supreme Court

**Keywords:** *amicus curiae*, public audience, plurality of the discussion

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.321, Rel. Min. Celso de Mello, Jul: 25-10-00. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) – Acesso em: 20 de Novembro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.777, Rel. Min. Cezar Peluso, Jul: 26-11-03. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) – Acesso em: 20 de Novembro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.921, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 24-10-07, DJ de 31-10-07. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) – Acesso em: 20 de Novembro de 2007

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.045, Rel. Min. Celso de Mello, Jul: 10-8-05, DJ de 01-06-07. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) – Acesso em: 20 de Novembro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.997, Rel. Min. Cezar Peluso, Jul: 01-12-03, DJ de 9-12-03. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) - Acesso em: 20 de Novembro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.548, Paraná, Rel: Gilmar Ferreira Mendes, Jul: 18-10-2005. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) - Acesso em: 20 de Novembro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.494, Rel. Min. Gilmar Mendes, Jul: 22-2-06, DJ de 8-3-06. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) - Acesso em: 20 de Novembro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 18, Rel. Min. Menezes Direito, Jul: 14-11-07, DJ de 22-11-07. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) - Acesso em: 20 de Novembro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 71, Rel. Min. Gilmar Mendes, Jul: 27-5-05, DJ de 3-6-05. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) - Acesso em: 20 de Novembro de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.510, Rel. Min. Carlos Britto, Jul: 16-3-07, DJ de 30-3-07. Disponível em: [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) - Acesso em: 20 de Novembro de 2007.

BUENO FILHO, Edgard Silveira. **Amicus Curiae – A democratização do debate nos processos de Controle de Constitucionalidade.** www.direitopublico.com.br, Salvador, 2002.

COELHO, Inocencio Martires. **Konrad Hesse/Peter Härbele: Um retorno aos fatores reais de poder.** www.direito publico.com.br, Salvador, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil.** 5ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

HARBELE, Peter. **A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição par Interpretação Pluralista e Procedimental da Constituição.** Porto Alegre: Editora Sérgio Antonio Fabris, 1997.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. **O Supremo Tribunal Federal e sua primeira audiência pública de sua história.** [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Rev. Jur., Brasília, v. 9, n. 84, 2007. Acesso em: 25 de Setembro de 2007, 20:00.

MENDES, Gilmar Ferreira e MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Controle Concentrado de Constitucionalidade.** São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19ª ed, São Paulo: Editora Atlas, 2006.

PASOLD, César Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica: Idéias e Ferramentas Úteis pra o Pesquisador do Direito**. 8ª ed. Florianópolis: OAB/SC, Editora Co-edição OAB Editora. 2003.