

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.388 GOIÁS**

**RELATORA** : MIN. ROSA WEBER  
**REQTE.(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB requer, por meio da petição STF 46.040/2012, de 06.9.2012, a admissão no presente feito, na qualidade de *amicus curiae*.

Aponta ser legitimado universal, considerada dispensável a comprovação de pertinência temática. Sustenta que “pode agregar valor à discussão”.

Destaca a controvérsia sobre a constitucionalidade da Lei nº 14.715, do Estado de Goiás, e defende a incompatibilidade da referida lei com a Carta da República, ao qual, entende, limitar o conceito de pessoa portadora de deficiência.

**É o relatório.**

**Decido.**

Por *amicus curiae* entende-se, em geral, o sujeito que, por determinação da Corte ou por sua própria iniciativa, acolhida pela Corte, colabora com esta, aportando informações e auxiliando o Tribunal na apreciação de qualquer assunto relevante para a solução da lide (CRISCUOLI, Giovanni. *Amicus Curiae, Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Ano XXVII, n. 1, março de 1973, p. 189).

A origem do *amicus curiae* é controversa. Há quem o identifique já nos membros do *consilium* do Direito Romano, que eram recrutados pelos magistrados judiciários e pelos juízes populares para emitirem a sua opinião sobre o caso concreto (BISCH, Isabel da Cunha. *O Amicus Curiae, as Tradições Jurídicas e o Controle de Constitucionalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 18-9).

Os membros do *consilium*, contudo, não tinham a possibilidade de intervenção por iniciativa própria, o que embasa a tese de quem vislumbra a sua origem no direito anglo-saxônico (CRISCUOLI, ob. cit., p. 198), mais especificamente na Inglaterra medieval (SILVESTRI, Elisabeta. "L'*amicus curiae*: uno strumento per la tutela degli interessi non rappresentati". *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, Ano LI, n. 3,

**ADI 4388 / GO**

setembro de 1997, p. 679-680).

Na Inglaterra, o *amicus curiae* contribuiu para reduzir a dependência que os Juízes tinham em relação às provas produzidas pelas partes, enriquecendo o contexto probatório trazido aos autos (SILVESTRI, ob. Cit., p. 684-6). Sua manifestação ocorre mediante o *amicus curiae brief*, documento em que apresenta informações fáticas e jurídicas para auxiliar o julgamento.

A despeito da sua origem inglesa, os *amici curiae* assumiram uma importância singular nos Estados Unidos, sobretudo pela codificação do Direito Constitucional e pelo desenvolvimento do controle de constitucionalidade (BISCH, ob. cit., p. 34-5).

Em sua expressão contemporânea, o *amicus curiae* não é apenas aquele terceiro absolutamente desinteressado, um técnico que se limita a fornecer informações à Corte, mas sobretudo o terceiro que, apesar de não ser parte no processo, está efetivamente interessado numa decisão favorável à parte com a qual colabora (ABRAHAM, Henry J. *The Judicial Process: an Introductory Analysis of the Courts of The United States, England and France*. 3ª ed. New York: Oxford University Press, 1975 . p. 234).

Com base nessa noção, a *Supreme Court* dos Estados Unidos chega a negar a atuação como *amicus curiae* quando o postulante não esteja interessado em algum outro processo que será afetado pela decisão ou em suprir eventual deficiência de representação da parte com que almeja colaborar (TAYLOR, Hannis. *Jurisdiction and Procedure of the Supreme Court of the United States*. Rochester: E. R. Andrews Printing, 1905, p. 645).

A despeito das divergências acerca do conceito e das funções do *amicus curiae*, a importância da sua atuação nos processos que envolvem interesses supraindividuais vem sendo progressivamente reconhecida, quer atue como mero informante ou como terceiro efetivamente interessado no desfecho do processo.

No Brasil, a intervenção na qualidade de *amicus curiae* foi autorizada originalmente para certas entidades reguladoras e fiscalizadoras, que deveriam ser intimadas para, querendo, se manifestar nos processos judiciais relativos a matéria de sua competência.

**ADI 4388 / GO**

A Lei nº 6.616/1978, que incluiu o art. 31 na Lei nº 6.385/76, consagrou-a em relação à Comissão de Valores Mobiliários CVM, ao determinar sua intimação em processos judiciais que tenham por objeto matéria incluída na sua competência fiscalizadora, com o fito de possibilitar que, querendo, a CVM ofereça parecer ou preste esclarecimentos (cfr. ATHOS GUSMÃO, Carneiro. "Da intervenção da União Federal, como *amicus curiae*: ilegitimidade para, nesta qualidade, requerer a suspensão dos efeitos de decisão jurisdicional; leis nº 8437/92, art. 4º e nº 9469/97, art. 5º", *Revista forense*, v. 98, n. 363, set./out. 2002, p. 187).

Previsão similar consta na Lei nº 8.884/94, que, em seu art. 89, determina a intimação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica CADE nos processos judiciais em que se discuta a aplicação dos seus dispositivos, a fim de que, querendo, o CADE possa intervir no feito na qualidade de assistente (conferir WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. "*Amicus curiae* - afinal quem é ele?", *Revista do Instituto dos Advogados do Paraná*, n. 34, dez. 2006, p. 245).

A Lei nº 9.868/99 trouxe importante inovação, estendendo a intervenção de *amicus curiae* aos processos de controle abstrato de constitucionalidade, com base na relevância da matéria e na representatividade dos postulantes (art. 7º, § 2º). Ao fazê-lo, quebrou com o paradigma da legitimidade exclusiva das instituições reguladoras e atribuiu ao instituto do *amicus curiae* uma relevância ímpar, que até então não possuía no nosso ordenamento jurídico.

Com o passar do tempo, as hipóteses de admissibilidade da atuação de *amici curiae* vêm sendo ampliadas. Há previsão para tanto no Código de Processo Civil, com respeito à apreciação dos chamados recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (art. 543-C, § 4º, incluído pela Lei nº 11.672/08) e até mesmo na Lei dos Juizados Especiais Federais, que autoriza a participação de eventuais interessados nos pedidos de uniformização de interpretação de lei federal (art. 14, § 7º, da Lei nº 10.259/01).

Em seu art. 7º, *caput*, a Lei nº 9.868/99 veda a intervenção de terceiros

**ADI 4388 / GO**

(art. 7º, *caput*), haja vista o caráter objetivo do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, incompatível com a busca de interesses econômicos de agentes alheios à relação jurídico-processual.

No entanto, justamente pelo caráter objetivo do controle concentrado, o § 2º do art. 7º da Lei nº 9.868/99 autoriza a admissão, pelo relator, de outros órgãos ou entidades, na qualidade de *amici curiae*, sempre que a matéria seja de significativa relevância e os requerentes ostentem representatividade adequada, *in verbis*:

“§ 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 ou entidades.”

A intervenção de *amicus curiae* no controle concentrado de atos normativos primários destina-se a pluralizar e a legitimar social e democraticamente o debate constitucional, com o aporte de argumentos e pontos de vista diferenciados, bem como de informações fáticas e dados técnicos relevantes à solução da controvérsia jurídica e, inclusive, de novas alternativas de interpretação da Carta Constitucional, o que se mostra salutar diante da causa de pedir aberta das ações diretas.

Nas palavras de Gilmar Mendes, trata-se de providência que confere caráter pluralista ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade, permitindo que o Tribunal decida com pleno conhecimento dos diversos aspectos envolvidos na questão (Jurisdição Constitucional. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 218).

A razão de ser da figura do *amicus curiae* foi exposta com clareza pelo Ministro Celso de Mello, ao relatar a ADI 2.321 MC:

“EMENTA: [...] PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO *AMICUS CURIAE*: UM FATOR DE PLURALIZAÇÃO E DE LEGITIMAÇÃO DO DEBATE CONSTITUCIONAL. - O ordenamento positivo brasileiro

**ADI 4388 / GO**

processualizou, na regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99, a figura do *amicus curiae*, permitindo, em consequência, que terceiros, desde que investidos de representatividade adequada, sejam admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. 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. - A ideia 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, tem por objetivo essencial pluralizar o debate constitucional, permitindo, desse modo, que o Supremo Tribunal Federal venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia, visando-se, ainda, com tal abertura procedimental, superar a grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Suprema Corte, quando no desempenho de seu extraordinário poder de efetuar, em abstrato, o controle concentrado de constitucionalidade. [...]” (ADI 2.321-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 10.6.2005.)

A autorização expressa para o ingresso de *amicus curiae* nos processos de controle concentrado de constitucionalidade evidencia a consciência, por parte do legislador, de que tal controle não pode ser exercido pelo mero contraste de documentos normativos e, numa perspectiva mais ampla, de que a interpretação constitucional também envolve a análise de elementos fáticos, dada a estreita inter-relação entre fato e norma. A esse respeito, confira-se a ADI 2.316, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

Como dito, a intervenção dos *amici curiae* objetiva enriquecer o debate jurídico-constitucional, mediante o aporte de novos argumentos,

**ADI 4388 / GO**

pontos de vista, possibilidades interpretativas e informações fáticas e técnicas, o que acentua o respaldo social e democrático da jurisdição constitucional exercida por esta Corte.

Os amigos da Corte não atuam como assistentes litisconsorciais e não estão legitimados a atuar na defesa incondicional dos seus próprios interesses. Mesmo que os defendam, como usualmente ocorre, devem fazê-lo conscientes de que a sua intervenção é admitida apenas para enriquecer o debate jurídico e contribuir para a Suprema Corte chegar à decisão mais justa, em consonância com as peculiaridades das múltiplas relações interpessoais que diariamente são submetidas à sua apreciação.

Nessa senda, colhe-se o ensinamento de Damares Medina, que ressalta o caráter parcial do *amicus curiae* e, em seguida, anota que isso não é um óbice à sua atuação, sempre que ele possa contribuir para o aperfeiçoamento da jurisdição: O interesse jurídico na solução da controvérsia constitucional não deslegitima a intervenção do *amicus*, uma vez que a função informacional por ele exercida pode contribuir para o aperfeiçoamento e pluralização do processo de tomada de decisão (*Amicus Curiae: Amigo da Corte ou Amigo da Parte?* São Paulo: Saraiva, 2010, p. 169).

Por não serem parte e sequer assistentes litisconsorciais, mas entidades parciais aptas a contribuir com a Corte, nega-se aos *amici curiae* legitimidade para recorrer (ADI 3.934-ED-AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 24.02.2011, DJe 31.3.2011).

Essas razões, ligadas ao seu papel na formação da convicção da Corte em processos de caráter objetivo, impedem o seu ingresso em ações e incidentes de caráter meramente subjetivo, como a ação de mandado de segurança (MS 26.552-AgR-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 22.11.2007, DJe 16.10.2009) e, ainda, limitam, em princípio, a possibilidade de ingresso no processo objetivo à data de liberação da ação direta para julgamento (ADI 4.067-AgR, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 10.3.2010, DJe 24.4.2010).

Por outro lado, tais razões impeliram o Supremo Tribunal Federal a conferir interpretação extensiva ao art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/99, admitindo

**ADI 4388 / GO**

a intervenção de *amicus curiae* nas ações declaratórias de constitucionalidade e inclusive nos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, pelo caráter objetivo que assumem após tal fase processual.

Passo à análise dos requisitos exigidos para a intervenção postulada.

O requisito da relevância da matéria requer que a questão jurídica controversa extrapole os interesses subjetivos das partes, repercutindo em amplo segmento econômico, político e/ou social, em direitos difusos ou coletivos ou, ao menos, numa vasta gama de direitos individuais homogêneos.

Embora exigível, esse requisito não constitui óbice substancial ao ingresso de *amici curiae*, pois está presente nos recursos relativos a matérias com repercussão geral reconhecida e, em geral, nas ações declaratórias de constitucionalidade e nas ações diretas de inconstitucionalidade.

Os verdadeiros filtros à proliferação indevida de requerimentos de ingresso como *amicus curiae* decorrem do requisito da representatividade adequada, conjugado com os requisitos concernentes à utilidade e à conveniência da sua intervenção.

Por força do requisito da representatividade adequada, não se admite o ingresso no feito, na qualidade de *amici curiae*, de pessoas físicas ou jurídicas interessadas apenas - ou fundamentalmente - no desfecho do seu processo, como aquelas que têm recursos sobrestados na origem, aguardando o desfecho de processos com repercussão geral reconhecida por esta Corte (RE 590.415, rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática proferida em 29.9.2011, DJe 04.10.2012).

Essa conclusão é corroborada pela expressa redação do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/99, que se refere a órgãos ou entidades, e não, de modo geral, a pessoas físicas ou jurídicas.

A utilidade e a conveniência da intervenção do *amicus curiae* também deverão ser previamente examinadas pelo relator, ao decidir sobre o seu pleito de ingresso no processo. Por isso é que o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 lhe confere um poder discricionário ("o relator [...] poderá, por

**ADI 4388 / GO**

despacho irrecurível, admitir..."), e não vinculado.

Na dicção do Ministro Celso de Mello, "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" (ADI 2.321-MC, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgada em 25.10.2000, DJ 10.6.2005, excerto da ementa).

Tais requisitos dizem respeito à apreciação, que o relator deve fazer, acerca da necessidade de ingresso de *amici curiae* no processo e, ainda, da efetiva contribuição que a sua intervenção pode trazer para uma solução ótima da lide jurídico-constitucional.

No caso concreto, estão presentes os requisitos legalmente exigidos para a intervenção do requerente na qualidade de *amicus curiae*, assim como a utilidade e a conveniência da sua atuação.

A matéria, com repercussão geral reconhecida, é assaz relevante. Os requerentes têm expressiva representatividade frente ao tema discutido nos autos. E a complexidade fática e jurídica da questão seguramente recomenda que as suas contribuições sejam apreciadas por esta Corte.

Ante o exposto, **defiro**, com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99, o pedido do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB para que intervenha no feito na condição de *amicus curiae*.

À Secretaria para a inclusão do nome do interessado e patronos.

Publique-se.

Brasília, 09 de outubro de 2013.

Ministra Rosa Weber

Relatora