

Processo objetivo de controle de constitucionalidade: contraditório, legitimação e intervenientes

*Leonardo Fernandes dos Santos*¹
Juiz de Direito no Estado de São Paulo

1. Introdução

O presente trabalho teve como objetivo a análise de três questões primordiais relativas ao processo objetivo de controle de constitucionalidade das leis, a saber: o contraditório, a legitimação e os intervenientes.

Para tal fim, será abordada a conceituação de processo objetivo, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, para, a partir daí, esmiuçar-se a respeito dos temas propostos.

Pretende-se, igualmente, proceder ao levantamento de certas questões sensíveis ao processo objetivo no controle concentrado brasileiro, de modo a fomentar a discussão sobre o tema.

Por fim, em relação ao último item a ser objeto de análise – os intervenientes – buscou-se também relacioná-lo à questão da democratização da jurisdição constitucional e aos recentes debates que têm circundado o tema.

2. Processo objetivo e controle concentrado de constitucionalidade

Antes de mais nada, é preciso, para fins didáticos, definir o conteúdo daquilo que se pode denominar processo objetivo, no que concerne ao seu aspecto relacionado ao controle de constitucionalidade.

Uma das principais características do processo objetivo é ausência de partes, no sentido clássico empregado pelo direito subjetivo. Não

¹ Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Ex-Procurador do Estado de São Paulo.

há, ademais, direitos subjetivos individuais postulados, bem como não se faz uma análise de fato puro, ante a inexistência de um caso concreto, mas, sim, de um confronto, de forma abstrata, entre ato normativo e o texto constitucional².

O caráter de processo objetivo, no que diz respeito ao controle concentrado de constitucionalidade, já é há muito tempo tema pacífico no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Confira-se, abaixo, o excerto de jurisprudência do STF que, datada do ano de 1996, usa o caráter objetivo do controle como impeditivo da intervenção de terceiros³ no âmbito do controle concentrado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PROCESSO DE CARÁTER OBJETIVO – INCLUSÃO DE ENTIDADE PRIVADA NO PÓLO PASSIVO DA RELAÇÃO PROCESSUAL – INADMISSIBILIDADE – TUTELA DE SITUAÇÕES SUBJETIVAS E INDIVIDUAIS – INCOMPATIBILIDADE COM A NATUREZA ABSTRATA DO CONTROLE NORMATIVO – FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – AGRAVO IMPROVIDO ENTIDADES PRIVADAS NÃO PODEM FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DO PROCESSO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – [...] O CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO CONSTITUI PROCESSO DE NATUREZA OBJETIVA – A importância de qualificar o controle normativo abstrato de constitucionalidade como processo objetivo – vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional – encontra apoio na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, por mais de uma vez, já enfatizou a objetividade desse instrumento de proteção “in abstracto” da ordem constitucional. Precedentes. Admitido o perfil objetivo que tipifica a fiscalização abstrata de constitucionalidade, torna-se essencial concluir que, em regra, não se deve reconhecer, como pauta usual de comportamento hermenêutico, a possibilidade de aplicação sistemática, em caráter supletivo, das normas concernentes aos

² Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 162.

³ Como será abordado adiante, o tema relativo aos intervenientes teve mudança substancial no âmbito do STF.

processos de índole subjetiva, especialmente daquelas regras meramente legais que disciplinam a intervenção de terceiros na relação processual. Precedentes. NÃO SE DISCUTEM SITUAÇÕES INDIVIDUAIS NO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – Não se discutem situações individuais no âmbito do controle abstrato de normas, precisamente em face do caráter objetivo de que se reveste o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. [...] A tutela jurisdicional de situações individuais - uma vez suscitada controvérsia de índole constitucional - há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de legítimo interesse (CPC, art. 3º). [...] (ADI 1254 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 14/08/1996, DJ 19-09-1997 PP-45530 EMENT VOL-01883-01 PP-00112)

Nota-se, portanto, que ao tratarmos de processo objetivo, não há que se indagar dos mesmos requisitos de um processo de índole subjetiva. André Ramos Tavares também aponta para a necessidade de que se tenha cautela na tentativa de utilização de esquemas do processo subjetivo ao processo objetivo de controle sob pena de desnaturá-lo⁴. Dispõe o referido constitucionalista:

Em síntese, o caráter abstrato do processo objetivo afasta a aplicação plena de regras processuais “comuns”, vale dizer, daquelas próprias dos processos nos quais se discutem situações subjetivas. No caso do processo objetivo não se preocupa o Tribunal Constitucional com qualquer situação concreta que, ademais, nem sequer existe no seio do referido processo. Ocupa-se exclusivamente da regularidade da ordem constitucional. Não obstante isso, é possível fazer o uso de certas categorias processuais, com algumas nuances. Pode-se falar, v.g., em elementos e condições da ação, embora com reservas.⁵

⁴ Cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 210.

⁵ Idem, p. 211.

Reforçando o conceito aqui tratado a respeito da caracterização do processo objetivo de controle de constitucionalidade, Georges Abboud assevera:

O processo de controle abstrato de normas não é um processo contraditório, não existem direitos subjetivos em litígio, trata-se de um processo objetivo sem contraditores, ainda que os autores do ato normativo sub judice possam ser ouvidos no processo, também não é um processo inquisitivo, não pode o órgão de controle iniciá-lo *ex officio*. Nesse processo não há sucumbência porque não existe “perdedor”, não há sujeito passivo que deverá sofrer os efeitos da sentença⁶.

Fixadas, então, as características do processo objetivo, é hora de se explorar a questão referente ao controle de constitucionalidade, para depois, então, tratar-se especificamente da temática do contraditório, da legitimação e intervenientes no âmbito do processo objetivo de controle.

3. Controle de constitucionalidade: notas introdutórias

Tratar de controle de constitucionalidade é, antes de mais nada, debruçar-se sobre a própria ideia de supremacia e normatividade constitucional. Tal conclusão, hodiernamente tão difundida pelo constitucionalismo, já foi por muito tempo refutada. O maior expoente teórico da ausência de força normativa do texto constitucional foi Lassale, em sua já conhecida formulação da constituição como mera folha de papel⁷.

Apesar dos argumentos de Lassale, que datam de 1860, nota-se que a tese da normatividade do texto constitucional acabou, mormente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, ganhando maior aceitação. Autor de importância ímpar nesse processo de ascensão normativa da Constituição, Konrad Hesse soube definir com maestria que a Constituição não é tão somente produto de relações factuais, mas também jurídica, ou seja, existe uma Constituição jurídica que convive coordenada com as questões fáticas:

⁶ ABBOUD, Georges. *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 97.

⁷ Cf. LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas [...]. Determinada pela realidade social e, ao mesmo tempo, determinante em relação a ela, não se pode definir como fundamental nem a pura normatividade, nem a simples eficácia das condições sócio-políticas e econômicas. A força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferenciadas; elas não podem, todavia, ser definitivamente separadas ou confundidas [...]. A “Constituição real” e a “Constituição jurídica” se condicionam mutuamente, mas não dependem, pura e simplesmente, uma da outra. Ainda que não de forma absoluta, a Constituição jurídica tem significado próprio. Sua pretensão de eficácia apresenta-se como elemento autônomo no campo de forças do qual resultada a realidade do Estado. *A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia.* (Destacou-se)⁸

A superação da tese de ausência de normatividade da Constituição acaba, logicamente, a levar à definição de que esta ocupa o topo da cadeia normativa de cada Estado, de modo que as disposições infraconstitucionais com ela conflitantes sejam despojadas de higidez jurídica. Gilmar Ferreira Mendes, ao tratar da questão da supremacia normativa da Constituição, assim dispõe:

Noutras palavras, pela sua própria localização na base da pirâmide normativa, é a Constituição a instância de transformação da normatividade, puramente hipotética, da norma fundamental, em normatividade concreta, dos preceitos de direito positivo - comandos postos em vigor - cuja forma e conteúdo, por isso mesmo, subordinam-se aos ditames constitucionais. Daí se falar em supremacia constitucional formal e material, no sentido de que qualquer ato jurídico – seja ele normativo ou

⁸ HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 15.

de efeito concreto –, para ingressar ou permanecer, validamente, no ordenamento, há se mostrar conforme aos preceitos da Constituição.⁹

Feitas essas considerações introdutórias, pode-se, então, relacionar a supremacia da Constituição e o controle de constitucionalidade, pois só se pode afirmar que realmente uma Constituição detém, de fato e de direito, tal supremacia se existem mecanismos jurídicos que venham a assegurá-lo. É nesse cenário que ganha espaço o controle de constitucionalidade.

A doutrina costuma citar como grande precedente histórico do controle de constitucionalidade o caso *Marbury v. Madison*¹⁰, no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos afirmou que os atos contrários à Constituição seriam nulos¹¹, demonstrando, portanto, ser a Constituição americana o grande diploma normativo daquele país. Alguns já enxergam na atitude do juiz inglês *Sir Edward Coke*¹², em 1610, que decidira afastando a legalidade estrita com fundamento em uma ordem superior, o germe do controle de constitucionalidade.

Seja qual for o marco jurisprudencial do tema, o que se nota é que, desde então, o controle de constitucionalidade se mostra como condição necessária à própria sobrevivência dos Estados Democráticos de Direito, que adotam a Constituição como fonte suprema de seu arcabouço normativo. Em arremate, Canotilho assim assevera:

Da conjuntura destas duas dimensões – superlegalidade material e superlegalidade formal da constituição – deriva o princípio fundamental da constitucionalidade dos actos normativos: os actos normativos só estarão conformes com a constituição quando não violem o sistema formal,

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO. Inocência Mártires. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 14-15.

¹⁰ *Marbury v. Madison* 5 US 137 (1803).

¹¹ É importante notar que o caso desperta diversos debates acadêmicos nos Estados Unidos até os dias de hoje, vez que muitos não consideram que este deva ter o valor que a doutrina, em geral, atribuí-lhe, até mesmo porque a declaração, tão celebrada, constituiu um *obter dictum*, vez que a Suprema Corte acabou por não conhecer, por questões de competência, a causa. Para melhor visualizar todas as polêmicas sobre o caso, recomenda-se a leitura de: LEVINSON, Sanford. Why I do not teach *Marbury* (except to eastern Europeans) and why you shouldn't either. *Wake Forest Law Review*, Winston-Salem, v. 38, p. 553 e segs., 2003.

¹² REY MARTÍNEZ, Fernando. Una relectura del Dr. Bonham's case y de la aportación de *Sir Edward Coke* a la creación de la judicial review. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, v. 27, n. 81, p. 163-181, 2007. O autor do presente artigo busca, na verdade, demonstrar o erro de atribuir-se a tal caso como um paradigma no controle de constitucionalidade.

constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais.¹³

Por fim, e em reforço ao já explanado, é interessante notar que existe uma íntima relação entre o processo constitucional e a própria defesa da Constituição, pois é a partir da existência de mecanismos aptos a fazer prevalecer as disposições do texto constitucional – mecanismos estes que se desenvolvem no âmbito do processo constitucional – que se faz possível manter a higidez do princípio da supremacia constitucional. Com maestria assim dispõe Belaúnde:

Pero, es indudable que al hablar do una justicia o de una jurisdicción constitucionales, por la gravitación de las cosas, ello nos lleva a teorizar sobre su contenido, que se da a través de un proceso, y que conduce inevitablemente a un planteo más amplio, abarcador y que da sentido a toda esa actividad. *Y eso sólo puede ser el Derecho procesal constitucional, como rama específica para estudiar la actividad procesal relacionada con la defensa de la Constitución.* Así, la aparición de esta nueva disciplina procesal, remata el edificio del moderno Derecho constitucional que se esté construyendo desde hace más de setenta años, es decir, desde los inicios del periodo de entreguerras. *Si el Derecho Civil no puede realizarse ni complementarse sino con el Derecho procesal civil, en igual forma el Derecho procesal constitucional sirve de cierre al edificio del moderno constitucionalismo*¹⁴. (Destacou-se)

¹³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 890.

¹⁴ BELAÚNDE, Domingo García. *Derecho procesal constitucional*. Trujillo: Marsol Perú, 1998. p. 7. (Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, 15). “Mas, é indubitável que ao falar-se de uma justiça ou uma jurisdição constitucional, pela gravitação das coisas, isso nos leva a teorizar sobre o seu conteúdo, o que ocorre através de um processo, o que inevitavelmente leva a uma proposta mais ampla, abrangente e que dá sentido a toda essa atividade. E isso só pode ser por meio do direito processual constitucional como um ramo específico para estudar a atividade processual relacionada com a defesa da Constituição. Assim, o aparecimento desta nova disciplina processual, encabeça a construção do direito constitucional moderno, que está sendo construído há mais de setenta anos, isto é, desde o início do período entre guerras. Se a lei civil não pode ser realizada sem o direito processual civil, nos mesmos moldes, o direito processual constitucional serve de fecho do edifício do constitucionalismo moderno” (Tradução livre).

Feita essa pequena introdução, passa-se à análise das questões principais a serem abordados no presente trabalho.

4. Do contraditório

Conforme já podemos deduzir, no âmbito do processo objetivo de controle de constitucionalidade, não há espaço para a aplicação, *in totum*, das regras que regem o processo comum, de índole subjetiva. Sob o pálio do processo de controle concentrado, não há, em regra, qualquer preocupação com situações concretas.

Essa ausência de vinculação com situações concretas, bem como a inexistência de uma lide propriamente dita – ao menos naquele sentido clássico empregado pelo direito processual civil – fazem com que a amplitude do contraditório seja um tanto quanto mitigada no âmbito do processo objetivo. Como bem lembra André Ramos Tavares, há até mesmo entendimentos no sentido de que, no processo objetivo de controle de constitucionalidade, os Tribunais Constitucionais não realizariam uma jurisdição propriamente dita, mas, sim, uma função constitucional especial ou, para outros, haveria, de fato, o exercício de uma função necessariamente política¹⁵.

Em geral, afirma-se que no processo objetivo de controle de constitucionalidade não há contraditório. Essa assertiva deve ser entendida com certos temperamentos, uma vez que, conforme acima exposto, não há, de fato, a incidência de um contraditório nos mesmos termos em que este incide em uma lide subjetiva. Pode-se dizer, na verdade, que melhor seria afirmar que existe um contraditório mitigado, pois, em geral, são ouvidas aquelas autoridades da qual emanaram o ato atacado, bem como há possibilidade de debates, sustentações orais, memoriais, *amicus curiae*, peritos, entre outros mecanismos que implicam o contraditório. Como bem acentua Canotilho:

Não obstante se ter falado de legitimidade processual ativa e de legitimidade processual passiva, o processo abstracto de controlo de normas não é um *processo contraditório*, no qual as partes “litigam” pela defesa de direitos subjectivos ou pela aplicação de direito subjectivamente relevante. Trata-se, fundamentalmente, de um *processo*

¹⁵ Cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 213.

objectivo sem contraditores, embora os autores do acto normativo submetido a impugnação possam ser ouvidos (daí a utilidade de se falar em legitimidade processual passiva). Mas se o processo principal de fiscalização abstracta não é um processo contraditório (embora, nos termos do art. 54º da LTC esteja assegurado o princípio *auditor et altera pars*, ou seja, o princípio do contraditório), tão-pouco é um *processo inquisitivo*, a iniciar, ex officio, pelo Tribunal Constitucional. O Tribunal só actua a *pedido* de certas entidades (cfr. Art. 281º/2) e só pode pronunciar-se sobre as normas cuja apreciação tiver sido requerida (delimitação do objecto do pedido)¹⁶.

É importante observar também que a própria Constituição Brasileira (art. 103, § 3º) prevê literalmente a “citação” do Advogado-Geral da União nas ações que busquem a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, a fim de que o chefe da advocacia pública federal defenda a constitucionalidade do ato impugnado. Em que pese a Constituição utilizar expressamente o termo citação, é necessário encará-lo com certa atecnia do poder constituinte originário, vez que, como já bem sedimentado, não há propriamente uma lide no caso. Não por menos que a Lei 9868/99, que regula o procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), em seu art. 8º, *caput*, simplesmente diz que o Advogado-Geral da União será ouvido e não citado, corrigindo, ainda que indiretamente, a distorção técnica na redação do dispositivo constitucional em comento¹⁷.

Mister se faz notar, ademais, que o STF, de certo modo em uma interpretação literal do art. 103, § 3º da CF, entende que só há necessidade de ouvir o Advogado-Geral da União nas ações de controle que busquem a inconstitucionalidade de leis, mas não naquelas em que o pedido é justamente a declaração de constitucionalidade, *in casu*, a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC). Reforça essa interpretação do STF o fato de que os arts. 13 a 20 da Lei 9868/99, que tratam do rito a ser observado no julgamento da ADC, igualmente não preveem a participação do chefe da Advocacia-Geral da União (AGU).

¹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. p. 1007-1008.

¹⁷ Por óbvio, não se está a defender que a lei alterou a Constituição. Houve simplesmente a utilização de um termo mais técnico do que aquele utilizado na Constituição, mantendo-se, em sua inteireza, o objetivo desejado pelo legislador constituinte.

Essa dispensa de manifestação do representante da AGU na ADC, ao menos do ponto de vista teórico, acaba sendo um contrassenso com a ideia, muito difundida, de que a ADI seria uma ADC de sinal trocado¹⁸ e vice-versa, ou seja, de que a improcedência de uma ADC geraria uma declaração de inconstitucionalidade e que a improcedência da ADI geraria uma declaração de constitucionalidade da norma sob ataque. Ora, se a ADC é uma ADI com sinal trocado e sua improcedência gera, para quem assim entende, a automática declaração de inconstitucionalidade da norma atacada, haveria uma violação ao próprio art. 103, § 3º da CF ao não se oportunizar ao Advogado-Geral da União a defesa ou manifestação a respeito do ato impugnado. Se é requisito constitucional que para que se declare a inconstitucionalidade de uma norma que se ouça o chefe da AGU, não parece acertado que se atribua um efeito automático – ou o denominado sinal trocado – à ADC quando não se possibilitou a defesa do ato pela autoridade constitucionalmente investida de tal função. A questão pode parecer de pequena importância prática quando se imagina que boa parte das ADCs sejam propostas justamente pelo Presidente da República – ao qual está vinculado hierarquicamente o Advogado-Geral da União – no entanto, até dezembro de 2013, 33,3% das ADCs ajuizadas tiveram como autores as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, ao passo que o Presidente ajuizou 16,7% delas¹⁹.

No que diz respeito à ADPF, a Lei 9882/99 estipula a participação do AGU tão somente se houver pedido de liminar, facultando ao relator ouvi-lo nos demais casos. Ora, o mesmo entendimento acima se aplica ao caso. Logo, como bem acentua André Ramos Tavares, “[...] sempre que se estiver alegando descumprimento de preceito fundamental levado a efeito por ato normativo, de qualquer nível ou espécie, terá de ser ‘citado’ o Curador [AGU], durante o processo, para fins de atuar na defesa do ato”²⁰. Qualquer interpretação que acabe por negar aplicabilidade a tal disposição certamente acabará, em regra, por importar em flagrante violação da CF (art. 103, § 3º).

Fechando o tema relativo ao papel do chefe da Advocacia-Geral da União no âmbito do processo objetivo de controle de leis, surge a indagação se haveria, diante do texto constitucional, a possibilidade

¹⁸ Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. p. 1370.

¹⁹ Dados extraídos do sítio virtual do STF, seção estatísticas. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=adclegitimado>>. Acesso em: 3 jun. 2014, às 23:16.

²⁰ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. p. 260.

de o AGU deixar de defender o ato e pugnar pela sua inconstitucionalidade, ou seja, pela procedência de eventual pedido em Ação Direta de Inconstitucionalidade. O entendimento do STF já foi no sentido de que a atuação do AGU seria plenamente vinculada²¹ ao disposto no art. 103, § 3º da CF, logo, incabível seria que o curador da norma pugnassem por sua inconstitucionalidade. A jurisprudência do STF se alterou e passou a admitir que, em casos de jurisprudência pacífica do STF sobre o tema, o AGU estaria dispensado da defesa indisponível do ato, podendo pugnar por sua inconstitucionalidade²².

A jurisprudência majoritária do Pretório Excelso tem, em sua maioria, aceito tal posição, com a divergência do Min. Marco Aurélio²³. Em diversos casos nos quais o chefe da AGU pugna pela inconstitucionalidade da norma atacada, o magistrado referido levanta a preliminar da impossibilidade de o AGU atuar como parecerista, dado ao mandamento cogente do art. 103, § 3º da CF. Na verdade, o tema merece maior discussão do STF, principalmente pelo fato de que a definição de jurisprudência pacífica, no âmbito do controle concentrado, mormente quando se estiver diante de uma causa envolvendo inconstitucionalidade material, é um tanto quanto tormentosa. Na ADI 3916/DF, por exemplo, o AGU pugnou pela procedência do pedido, ao passo que a própria Corte o julgou parcialmente procedente. Ora, se nesse caso o próprio STF não vislumbrou a pecha da inconstitucionalidade tão patente – a ponto de julgar o pedido parcialmente procedente – é sinal de que não haveria de se falar em um caso de jurisprudência pacífica apta a permitir que o AGU deixasse de defender o ato. Se parte generosa da doutrina afirma que não há que falar sequer em vinculação do próprio STF a suas decisões²⁴, parece merecer melhor análise, então, a ideia de que o AGU pudesse deixar de defender o ato, até mesmo porque da sua

²¹ ADI 1434 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/11/1996.

²² ADI 1616/PE, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 24/08/2001.

²³ Voto do Min. Marco Aurélio proferido, por exemplo, nas ADIs 4734/AL, julgada em 16/05/2013, e ADI 3916/DF, Rel. Min. Eros Graus, julgada em 03/02/2010. Nesta última ADI, inclusive, há uma substancial discussão sobre o tema.

²⁴ Sintetizando essa corrente, é precisa a lição de Georges Abboud: “Sobre o tema, Blanco de Moraes ensina que, em regra, os Tribunais Constitucionais tendem a se manter fiéis à sua jurisprudência, buscando assegurar a segurança jurídica. Entretanto, podem operar-se alterações constitucionais, legislativas e doutrinárias, bem como transformações políticas, econômicas e sociais passíveis de justificar uma interpretação evolutiva. A modificação pode também ter ocorrido nas pré-compreensões políticas e filosóficas dominantes na composição do Tribunal. No mesmo sentido, Gilmar Ferreira Mendes e Ives Gandra da Silva Martins admitem a reapreciação da legitimidade de uma lei caso haja significativa mudança das circunstâncias fáticas ou de relevante alteração das concepções jurídicas dominantes.” (ABBOUD, Georges. *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. p. 151.).

manifestação poderia surgir, inclusive, a alteração do entendimento até então predominante na Corte.

Por fim, no âmbito do contraditório, é importante observar ainda que o art. 9º, § 1º da Lei 9868/99 autoriza expressamente a verificação de circunstâncias fáticas no âmbito da ADI, podendo designar peritos, ouvir depoimentos de pessoas com experiência na matéria e convocar audiências públicas²⁵. Em que pese o processo objetivo se voltar a um cotejo entre norma impugnada e Constituição, é evidente que certos elementos fáticos que circundam a norma influenciam diretamente nessa análise. Ao se analisar, por exemplo, se houve ou não uma violação formal à Constituição pela não submissão de determinada norma ao rito bicameral previsto no art. 65 e seu parágrafo único da CF, haverá necessidade de se analisar matéria com substrato fático, como as atas de trabalho do Congresso, por exemplo.

Analisado o contraditório, passa-se, então, à questão referente à legitimação.

5. Da legitimação

A legitimação para a instauração do controle concentrado, em regra, é restrita. Canotilho corrobora tal assertiva, pois ao tratar do controle de constitucionalidade, na sua feição objetiva, assevera:

O controle abstracto de normas não é um processo contraditório de parte; é, sim, um processo que visa sobretudo a defesa da constituição e do princípio da constitucionalidade através da eliminação de actos normativos contrários à constituição. *Dado que se trata de um processo objetivo, a legitimidade para solicitar esse controlo é geralmente reservada a um número restrito de entidades.*²⁶ (Destacou-se)

Interessante notar, no entanto, que tal conclusão não pode ser tomada como verdade absoluta, ao menos no direito latino-americano.

²⁵ O tema das audiências públicas será tratado, de modo mais específico, no capítulo relativo aos intervenientes.

²⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. p. 900.

Há ordenamentos jurídicos que chegam a prever expressamente possibilidades de ações de controle diretamente nos tribunais com função de Corte Constitucional, de cunho popular. Esse controle, no entanto, não é necessariamente de índole objetiva. Nesse sentido:

Una acción popular de inconstitucionalidad surge por vez primera en el ámbito latinoamericano (Colombia y Venezuela), a mediados del siglo XIX. Este instituto se ha mantenido hasta hoy en diversas Constituciones latinoamericanas, y así puede De Vergottini sostener con justicia que la acción popular de inconstitucionalidad es un “instrumento característico de los ordenamientos latinoamericanos”. Naturalmente que de la acción de inconstitucionalidad colombiana o venezolana no conocía un órgano *ad hoc* de la constitucionalidad, que aún no existía, sino la Corte Suprema. Esto ha ocurrido fundamentalmente en el ámbito latinoamericano, lo que se explica, entre otras razones (socio-económicas, culturales y sociológicas), por la propia tradición existente en dicho ámbito mucho antes ya de la construcción kelseniana (que más tarde se extendería por medio mundo, y también por Latinoamérica). Así, la Constitución colombiana de 1991 consagra en su artículo 241 una acción popular de inconstitucionalidad, en los siguientes términos: A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones: [...] 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento de su formación aclarando por su parte el artículo 242 que “cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente”. Una acción popular, en favor de cualquier ciudadano, se consagra también en las Constituciones de El Salvador y Nicaragua (ante la Sala de lo Constitucional). En Venezuela y Panamá se va más allá, en cuanto que se reconoce legitimación a cualquier persona, incluso aunque no sea nacional o no goce de los derechos políticos. En Guatemala y Ecuador se reconoce legitimación

también a cualquier persona, pero sólo “con el auxilio de tres abogados colegiados activos” en el primer caso, y “previo informe del Defensor del Pueblo sobre la procedencia”, en el segundo. En Uruguay, Honduras y Paraguay se exige, en cambio, un interés personal, legítimo y directo para que cualquier persona pueda impugnar la constitucionalidad.²⁷

No âmbito do direito brasileiro, a Constituição Federal elencou um rol de taxativos de órgãos e entidades constitucionalmente aptas a deflagrar o controle concentrado, a saber: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, I a IX da CF).

Interessante notar que o art. 103, *caput*, da Constituição Federal se refere aos legitimados tão somente a dar início à Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constituição, não englobando, em sua redação, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), cuja referência constitucional é singela (art. 102, § 1º da CF). A Lei 9882/99, que regulamentou o rito da ADPF, acabou por legitimar todos os legitimados a proporem a ADI a também proporem a ADPF (art. 2º, I da referida Lei).

Dada essa disciplina infraconstitucional da legitimação para o ajuizamento da ADPF, interessante questão se coloca se seria possível ao legislador ordinário restringir ou ampliar a legitimidade ativa no manejo da arguição. A resposta nos parece positiva, vez que a margem de conformação ofertada pela Constituição ao legislador ordinário, no que concerne à regulamentação da ADPF (art. 102, § 1º) parece um tanto quanto ampla. Não por menos, o próprio presidente, ao vetar o inciso II do art. 2º da Lei 9882/99, acabou por excluir – por razão de interesse público e não por inconstitucionalidade – um legitimado²⁸ a quem

²⁷ CAMAZANO, Joaquín Brage. *La acción de inconstitucionalidad*. Ciudad de México: UNAM, 2000. p. 106-108.

²⁸ O dispositivo permitia que qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do poder público poderia propor a ADPF. Veja-se que o veto se deu em razão de que, segundo o Chefe do Poder Executivo, o dispositivo afrontava o interesse público, mas não porque era inconstitucional. Confira-se: “A disposição insere um mecanismo de acesso direto, irrestrito e individual ao Supremo Tribunal Federal sob a alegação de descumprimento de preceito fundamental por ‘qualquer pessoa lesada ou ameaçada

o Congresso Nacional havia explicitamente outorgado a legitimidade ativa para a propositura de referida arguição.

No âmbito da Constituição Federal de 1988, merece destaque, no que concerne à legitimação no âmbito do processo objetivo de fiscalização de constitucionalidade, a quebra do monopólio de legitimação. A legitimidade ativa era confiada tão somente ao Procurador-Geral da República. De certo modo, pode-se dizer que a marca da CF de 1988, no âmbito do controle concentrado, foi a pluralização dos legitimados. Como bem acentua Gustavo Binbenjorn:

Os ventos da redemocratização do país trouxeram consigo uma Assembleia Nacional Constituinte (1986-1988) e a promulgação de uma nova Lei Fundamental, a 5 de outubro de 1988, batizada de “Constituição-cidadã”. Resultado de um amplo e democrático debate que envolveu os mais diversos setores da sociedade brasileira, a nova Carta trouxe como grande inovação, em matéria de jurisdição constitucional, a *desmonopolização* da iniciativa para a deflagração do controle abstrato de constitucionalidade.²⁹

por ato do Poder Público’. A admissão de um acesso individual e irrestrito é incompatível com o controle concentrado de legitimidade dos atos estatais – modalidade em que se insere o instituto regulado pelo projeto de lei sob exame. A inexistência de qualquer requisito específico a ser ostentado pelo proponente da arguição e a generalidade do objeto da impugnação fazem presumir a elevação excessiva do número de feitos a reclamar apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, sem a correlata exigência de relevância social e consistência jurídica das arguições propostas. Dúvida não há de que a viabilidade funcional do Supremo Tribunal Federal consubstancia um objetivo ou princípio implícito da ordem constitucional, para cuja máxima eficácia devem zelar os demais poderes e as normas infraconstitucionais. De resto, o amplo rol de entes legitimados para a promoção do controle abstrato de normas inscrito no art. 103 da Constituição Federal assegura a veiculação e a seleção qualificada das questões constitucionais de maior relevância e consistência, atuando como verdadeiros agentes de representação social e de assistência à cidadania. Cabe igualmente ao Procurador-Geral da República, em sua função precípua de Advogado da Constituição, a formalização das questões constitucionais carentes de decisão e socialmente relevantes. Afigura-se correto supor, portanto, que a existência de uma pluralidade de entes social e juridicamente legitimados para a promoção de controle de constitucionalidade – sem prejuízo do acesso individual ao controle difuso – torna desnecessário e pouco eficiente admitir-se o excesso de feitos a processar e julgar certamente decorrentes de um acesso irrestrito e individual ao Supremo Tribunal Federal. Na medida em que se multiplicam os feitos a examinar sem que se assegure sua relevância e transcendência social, o comprometimento adicional da capacidade funcional do Supremo Tribunal Federal constitui inequívoca ofensa ao interesse público. Impõe-se, portanto, seja vetada a disposição em comento.” (Mensagem de veto 1807/1999).

²⁹ BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional – legitimidade democrática e instrumentos de realização*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 130.

Esse aumento do rol de legitimados, inclusive, segundo Luís Roberto Barroso, teve papel decisivo no desenvolvimento da jurisdição constitucional no âmbito do direito brasileiro³⁰. Mas, em que pese essa ampliação engendrada pelo Constituinte, o STF acabou por criar, no âmbito de sua jurisprudência, uma verdadeira limitação à propositura das ações objetivas de controle de constitucionalidade, qual seja, a divisão dos legitimados entre os universais (ou plenos) e especiais (ou restritos). A essa limitação a doutrina, bem como a jurisprudência do próprio STF, passou a atribuir o nome de pertinência temática.

Pode-se conceituar a pertinência temática como um requisito de mínima similitude entre a agenda institucional da entidade legitimada e a norma a ser objeto de controle, ou seja, a norma atacada. Como bem consigna Binjenbojm, trata-se de “correlação entre as prerrogativas ou fins institucionais do órgão ou entidade legitimado para a propositura da ação direta com aquele ato normativo por meio dela questionado³¹”. Tal requisito, segundo o autor retro, surgiu com o intento de resolver o excesso de ações de controle objetivo propostas pelas confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, passando o STF, após certo tempo, também a exigí-lo em relação aos Governadores e Mesas das Assembleias Legislativas.³²

No entanto, o instituto da pertinência temática, tratado até mesmo como verdadeira condição da ação³³ no controle concentrado, não é tema isento de críticas no mundo jurídico.

Como primeira crítica ao instituto em apreço, pode-se indagar se, estando-se diante de um processo objetivo, cuja aplicação dos conceitos típicos do processo subjetivo sofre temperamentos e adaptações, faria sentido exigir a correlação entre os fins institucionais do legitimado e a norma atacada, pois isto acabaria por implicar a exigência de uma condição da ação (interesse de agir) típica de um processo subjetivo. Sendo mais preciso na indagação, se o controle é objetivo, sem a aplicabilidade do conceito de partes nos mesmos termos do processo civil comum, qual o sentido de se exigir que haja um especial interesse de agir para que o legitimado-requerente possa impugnar a norma

³⁰ Cf. BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988 (foi bom pra você também?). *Revista de Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 52, p. 53, 1999.

³¹ BINENBOJM, Gustavo. Op. cit., p. 144.

³² Idem, p. 45.

³³ Cf. VAINER, Bruno Zilberman. *A pertinência temática e o controle concentrado de constitucionalidade: o interesse de agir à luz do papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição*. 2009. p. 205. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

atacada? Não se estaria, por vias transversas, exigindo-se conceitos do processo subjetivo que, a princípio, seriam inaplicáveis ao processo objetivo de controle?

A segunda objeção que se faz é que a exigência da pertinência temática não deriva de lei, mas, sim, da jurisprudência do STF. Não há nem na Constituição Federal, nem na lei que regula a ADI, a ADC e a ADPF qualquer dispositivo que exija essa correlação entre fins institucionais e norma objeto de controle. Zeno Veloso é preciso em suas críticas:

[...] do ponto de vista estritamente jurídico, no entanto, entendemos, *data venia*, que a exigência da mencionada relação de pertinência temática não encontra qualquer amparo na Constituição. Fere, inclusive, o princípio da igualdade, pois não se requer tal relação de pertinência a respeito de todos os órgãos ou pessoas legitimados pelo art. 103. O nosso controle abstrato de normas é um processo objetivo, sem contraditório, marcado pela impessoalidade, não sendo pertinente falar-se num interesse jurídico subjetivo e específico do autor.³⁴

Ao tratar sobre a questão, Binenbojm assevera que: “perdeu-se boa oportunidade para uma regulamentação mais democrática e menos estreita dos requisitos a serem preenchidos por tais entidades [...]”³⁵ .. É óbvio que se pode argumentar que o não estabelecimento de um filtro como este acabaria por inviabilizar a atuação do próprio STF. Ocorre que não parece adequada o emprego, como escusa para a utilização da pertinência temática, do argumento de excesso de trabalho. A legitimidade das entidades e órgãos para a instauração do processo objetivo de controle deriva da própria Constituição Federal, que não diferenciou, em nenhum momento, os legitimados em plenos ou restritos. Aliás, nem as Leis 9882/99 e 9868/99 também assim o fizeram. O raciocínio desse tipo de jurisprudência acaba por transferir a responsabilidade da Administração da Justiça, no sentido de criar soluções para combater a morosidade processual e o excesso de demandas, a quem não tem,

³⁴ VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. Belém: Cejup, 1999. p. 75-76.

³⁵ BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional – legitimidade democrática e instrumentos de realização*. p. 148.

em tese, responsabilidade/competência para resolver tal problema, ou seja, é a transferência de um problema da máquina judiciária ao jurisdicionado. Como bem aponta Binenbojm, o argumento de que sem tal filtro haveria um descontrole no número de ações de controle de constitucionalidade seria um argumento “*ad terrorem*” e inválido como escusa para “frustrar o acesso de grupos organizados, de elevada representatividade social, à participação nos processos constitucionais sobre leis de grande relevância para seu destino”³⁶.

No entanto, é de se indagar também se a ausência da pertinência temática não poderia comprometer a representação adequada do grupo de pressão que busca acionar a Jurisdição Constitucional, conceito este que se tem mostrado caro à questão do processo coletivo.

No âmbito da jurisprudência do STF, pode-se dizer que, em regra, a pertinência temática é exigida do Governador do Estado/Distrito Federal, das Mesas das Assembleias estaduais/distrital, da confederação sindical e da entidade de classe de âmbito nacional. Os demais legitimados são considerados plenos, inclusive o Conselho Federal da OAB.

Em relação aos demais requisitos de legitimação, pode-se dizer que a jurisprudência do STF entende que – com exceção das confederações sindicais, das entidades de classe de âmbito nacional e dos partidos políticos – os demais legitimados possuem capacidade postulatória plena³⁷, não necessitando de representação de advogado. Devem eles próprios, aliás, firmar a petição inicial da ação de controle.

A questão da conceituação de entidade de classe de âmbito nacional é um dos temas mais controversos na jurisprudência do STF no âmbito da legitimidade. Gilmar Mendes bem sintetiza o tema ao dispor que:

Segundo a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, não configuraria entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do art. 103, IX, organização formada por associados pertencentes a categorias diversas. Ou, tal como formulado, “não se configuram como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a extratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes”.

³⁶ BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional* – legitimidade democrática e instrumentos de realização. p. 148.

³⁷ ADI 127, Min. Celso de Mello, DJ 04/02/1992.

Tampouco se compatibilizam com essa noção as entidades associativas de outros segmentos da sociedade civil, por exemplo, a União Nacional dos Estudantes – UNE. Não se admite, igualmente, a legitimidade de pessoas jurídicas de direito privado, que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, exatamente em decorrência desse hibridismo, porquanto “noção conceitual (de instituições de classe) reclama a participação, nelas, dos próprios indivíduos integrantes de determinada categoria, e não apenas das entidades privadas constituídas para representá-los”. Da mesma forma, como regra geral, não se reconhece natureza de entidade de classe àquelas organizações que, “congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras associações de associações”, uma vez que, nesse caso, faltar-lhes-ia exatamente a qualidade de entidade de classe. Essa orientação sofreu mudança em 12-8-2004, quando o Supremo Tribunal reconheceu a qualidade de entidade de classe a uma federação composta por associações estaduais por entender caracterizada a defesa de interesse de categoria social.³⁸

Quanto ao caráter nacional da entidade de classe, o STF tem utilizado, analogamente, desde 1991 (ADI 386/ES, Rel. Min. Sidney Sanchez), a Lei dos Partidos Políticos como critério definidor, de modo que exige que a entidade exista em pelo menos nove Estados, logo, não basta que o estatuto da entidade a declare como de caráter nacional. Esse critério, no entanto, já contou com temperamentos do STF, como, por exemplo, na ADI 2866/MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, em que a autora, associação ligada ao ramo de produção de sal, foi considerada parte legítima, mesmo sem preencher o critério da lei dos partidos políticos, em razão do fato de que a produção de sal, no Brasil, é limitada a poucos Estados. A ementa do julgado é elucidativa da exceção feita pelo STF à referida associação:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira dos Extratores e Refinadores de Sal – ABERSAL contra a Lei Estadual nº 8.299,

³⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. p. 1154.

de 29 de janeiro de 2003, do Estado do Rio Grande do Norte, que “dispõe sobre formas de escoamento do sal marinho produzido no Rio Grande do Norte e dá outras providências”. 2. Legitimidade ativa. 3. Inaplicabilidade, no caso, do critério adotado para a definição do caráter nacional dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19.9.1995: art. 7º), haja vista a relevância nacional da atividade dos associados da ABERSAL, não obstante a produção de sal ocorrer em poucas unidades da federação. 4. Plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade. 5. [...] 8. Aparente ofensa à regra do art. 155, § 2º, XII, g. 9. Liminar deferida para suspender o art. 6º, caput e § 4º, o art. 7º e o art. 9º da lei estadual impugnada (ADI 2866 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2003, DJ 17-10-2003 PP-00013 EMENT VOL-02128-01 PP-00178)

Atualmente, a jurisprudência do STF tem entendido que a legitimação da confederação sindical não abrange as federações sindicais, os sindicatos e nem as associações sindicais³⁹.

Por fim, do mesmo modo que ausentes os critérios legais relativos à pertinência temática, a definição de entidade de classe de âmbito nacional também não possui regramento legislativo próprio, fato que mereceria atenção do legislador, a fim de evitar subjetivismos desnecessários em sua conceituação.

6. Intervenientes

Como tem sido exposto ao longo do presente trabalho, há nítidas diferenças que distinguem o processo subjetivo do objetivo. Abordou-se, até então, os temas relativos à incidência do contraditório, bem como da legitimação para a deflagração das ações de controle objetivo. O passo final a ser dado no presente trabalho diz respeito à questão dos intervenientes.

A lógica que rege o processo objetivo de controle de constitucionalidade pode nos levar a crer, em um primeiro momento, na ausência de possibilidade de intervenientes. Esse tipo de conclusão, inclusive,

³⁹ ADI-QO 1006/PE, ADI 398/DF.

pode ser obtido de uma leitura isolada do art. 7º da Lei 9868/99, que dispõe ser vedada qualquer forma de intervenção de terceiros.

Ocorre que tal tipo de dedução se mostra equivocado. De fato, quando o art. 7º da Lei 9868/99 barra a intervenção de terceiros está a vedar, na verdade, a aplicação daqueles intervenientes regulados pelo processo comum (denúnciação à lide, chamamento ao processo, oposição, nomeação à autoria, etc.). Tal vedação, aliás, decorre do próprio caráter objetivo que se extrai das ações de controle concentrado de constitucionalidade, pois as figuras clássicas de intervenção de terceiro se prestam, em regra, à discussão a respeito de alcance de responsabilidade civil, figura totalmente estranha aos objetivos do controle concentrado.

No que concerne ao controle concentrado, há figuras intervenientes que são típicas da estrutura do processo objetivo, como, por exemplo, a questão do *amicus curiae* e as audiências públicas. A ideia da presença dos intervenientes no âmbito do controle concentrado é, inclusive, tema de grande atenção doutrinária, mormente, no direito constitucional, com a obra de Peter Häberle, que em consagrado livro busca relacionar a necessidade de diálogo entre a jurisdição constitucional e a democracia. O pensamento de Häberle pode ser assim sintetizado:

Interpretação constitucional tem sido, até agora, conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos “vinculados às corporações” (zünftftmässige Interpreten) e aqueles participantes formais do processo constitucional. A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade [...] Os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade⁴⁰.

⁴⁰ HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional* – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997. p. 13.

O pensamento haberliano pode ser relacionado com o tema dos intervenientes porque o autor tedesco defende que, por meio da proceduralização, esta última inserida dentro do processo constitucional, é possível a criação de mecanismos para a ampliação da sociedade aberta de intérpretes. Nesse sentido já defendemos:

Ganha especial relevo nesta seara, a questão do direito processual constitucional, pois é ele o instrumento pelo qual se viabiliza a criação e consecução dos procedimentos por meio dos quais a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição consegue acessar o âmbito da Jurisdição Constitucional. O direito processual constitucional possui, destarte, mecanismos que podem permitir a ampliação do pluralismo constitucional no âmbito das Cortes Constitucionais.⁴¹

Vê-se, então, que o processo objetivo, em que pese o adjetivo que lhe acompanha, não é de todo dissociado de uma participação mais ampla do que aquela restrita tão somente aos atores estatais, *in casu*, os legitimados para a deflagração do controle concentrado.

Na jurisdição constitucional brasileira, ganha destaque dentre os procedimentos que permitem a presença de intervenientes nas ações de controle concentrado, conforme já adiantado acima, os *amici curiae* e as audiências públicas.

A tradução literal do termo “*amicus curiae*” pode ser feita como amigo da corte. A tradução literal, no entanto, não é isenta de críticas, não sendo precisa a tradução que comumente se dá⁴². Pode-se dizer que, na verdade, muito mais do que auxiliar a Corte, o *amicus* busca, na verdade, a defesa de uma tese institucional e não propriamente uma ação isenta, com o fim único de auxiliar na tomada de decisões. O *amicus curiae* não atua, portanto, com neutralidade, com a mera oferta de informações sem pretensões. Há um interesse jurídico explícito na tese que por ele vier a ser defendida.

A importância do *amicus curiae* no processo objetivo é de suma relevância na ampliação de um debate mais plural no âmbito da

⁴¹ SANTOS, Leonardo Fernandes dos; SEGATTO, Antônio Carlos. *Constituição aberta e controle de constitucionalidade*: Häberle, democracia e algumas indagações. Curitiba: CRV, 2012. p. 69.

⁴² Cf. BUENO, Cassio Scarpinella. Quatro perguntas e quatro respostas sobre o *amicus curiae*. *Revista Nacional da Magistratura*, Brasília, DF, ano II, n. 5, p. 132-138, maio 2008.

jurisdição constitucional. Anna Candida da Cunha Ferraz e Fernanda Dias Menezes de Almeida corroboram ao afirmarem a relevância do dos *amici* para temas caros à Jurisdição Constitucional como direitos humanos e fundamentais e matérias relacionadas à bioética⁴³.

No âmbito do direito americano, a situação não é diferente. Nota-se, pela doutrina estadunidense, que a presença do instituto do amigo da corte é rotina na Suprema Corte Americana:

In one respect, however, there has been a major transformation in Supreme Court practice: the extent to which non-parties participate in the Court's decision-making process through the submission of amicus curiae, or friend-of-the-court, briefs. Throughout the first century of the Court's existence, amicus briefs were rare. Even during the initial decades of this century, such briefs were filed in only about 10% of the Court's cases. This pattern has now completely reversed itself. In recent years, one or more amicus briefs have been filed in 85% of the Court's argued cases. Thus, at the close of the twentieth century, cases without amicus briefs have become nearly as rare as cases with amicus briefs were at the beginning of the century.⁴⁴

Além disso, Paul M. Collins Jr. ressalta que estudos revelam que nas demandas em que atuam os amigos da Corte há um incremento da chance de obtenção do *writ of certiorari* e a chance de sucesso do litigante no mérito. Confirma-se:

⁴³ FERRAZ, Anna Candida da Cunha; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. O constitucionalismo contemporâneo na recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 71, p. 7, abr. 2010.

⁴⁴ KEARNEY, Joseph D.; MERRILL, Thomas W. The influence of amicus curiae briefs on the Supreme Court. *University of Pennsylvania Law Review*, Philadelphia, v. 148, p. 744, 2000. "Em um aspecto, no entanto, houve uma grande transformação na prática da Suprema Corte: a extensão em que não partes participam no processo de tomada de decisão do Tribunal, através da apresentação de memoriais pelos amicus curiae ou amigos da corte. Ao longo do primeiro século de existência do Tribunal, memoriais dos amigos da corte eram raros. Mesmo durante as décadas iniciais do século XX, estes memoriais foram apresentados em apenas cerca de 10% dos casos do Tribunal. Atualmente, este padrão inverteu-se completamente. Nos últimos anos, um ou mais memoriais dos *amici curiae* foram apresentados em 85% dos casos. Assim, no final do século XX, casos sem a apresentação de memoriais tornaram-se quase tão raros como eram os casos com participação do amicus curiae eram no início do século". (Tradução livre).

Past research on the impact of amicus briefs in the Supreme Court has indicated that the presence of amicus briefs increases the likelihood of a grant of certiorari (Caldeira & Wright 1988; Perry 1991) and influences litigant success on the merits (Kearney & Merrill 2000; McGuire 1990, 1995; Puro 1971; compare with Songer & Sheehan 1993). However, virtually none of this research has explicitly examined why amicus briefs influence litigation success. [...] In this study, I examine two theories regarding why amicus briefs might increase litigation success. The first, the affected groups hypothesis, holds that amicus briefs are efficacious because they signal to the Court that a wide variety of outsiders to the suit will be affected by the Court's decision. Thus, regardless of the social scientific, legal, or political information that the briefs contain, this hypothesis asserts that it is simply the number of organizations present on a brief that should influence the Court's decision. The second, the information hypothesis, asserts that amicus briefs are effective, not because they signal how many affected groups will be impacted by the decision, but because they provide litigants with additional social scientific, legal, or political information supporting their arguments.⁴⁵

No âmbito brasileiro, Damares Medina, em interessante obra monográfica sobre o tema, levantou os dados estatísticos do STF e chegou

⁴⁵ COLLINS JR., Paul M. Friends of the court: examining the influence of amicus curiae participation in U.S. Supreme Court litigation. *Law & Society Review*, v. 38, n. 4, p. 808, 2004. "Pesquisas anteriores sobre o impacto de amicus na Suprema Corte indicaram que a presença do *amicus* aumenta a probabilidade de uma concessão do writ of certiorari (Caldeira & Wright, 1988; Perry 1991) e influencia sucesso litigante sobre o mérito (Kearney & Merrill 2000; McGuire 1990, 1995; Puro 1971; comparar com Songer & Sheehan, 1993). No entanto, praticamente nenhuma destas pesquisas examinou explicitamente o porquê dos memoriais dos *amici* influenciar no sucesso do litígio [...] No presente estudo, examino duas teorias a respeito do motivo pelo qual os memoriais dos *amici curiae* podem aumentar o sucesso do litígio. A primeira, a hipótese dos grupos afetados, sustenta que os amici curiae são eficazes porque eles sinalizam ao Tribunal que uma grande variedade de pessoas de fora do processo será afetada pela decisão do Tribunal. Assim, independentemente da quantidade de informação jurídica, política ou científica que os memoriais contenham, esta hipótese afirma que é simplesmente o número de organizações que fazem parte dos memoriais é que é capaz de influenciar a decisão do Tribunal. A segunda teoria, a hipótese da informação, afirma que os memoriais são eficazes, não porque eles sinalizam quantos grupos afetados serão realmente atingidos pela decisão, mas porque eles fornecem aos litigantes informações científicas, sociais e políticas que reforçam seus argumentos". (Tradução livre).

à conclusão semelhante. Segundo a referida pesquisa, em uma análise de 2.666 ações objetivas de controle (ADI, ADC e ADPF), 65,2% das não conhecidas não possuíam *amicus curiae*, ao passo que naquelas que existiam os amici curiae o índice de não conhecimento era de 42,6%. A procedência e improcedência do mérito também varia de maneira drástica de acordo com a presença ou não do *amicus curiae*. Das ações julgadas procedentes, 23,4% tinham o *amicus curiae* e 31,8% não. Já das julgadas improcedentes, 5,3% não possuíam *amicus curiae* contra 18,6% das que tinham a presença do amigo da corte⁴⁶.

Voltando-se ao direito brasileiro, a Lei 9868/99, art. 7º, § 2º, positivou a possibilidade da participação do *amicus curiae* no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. As exigências do referido dispositivo demandam que, no entanto, haja relevância na matéria e representatividade dos postulantes. Em relação a este último requisito, o STF acaba por exigir algo semelhante ao instituto da pertinência temática, de modo que haja uma correlação entre o interveniente, que deseja figurar como amigo da corte, e o processo sob análise.

O controle do acesso do *amicus curiae* é, segundo o dispositivo legal supracitado, feito pelo relator da ADI. Interessante observar que a redação expressa do dispositivo diz que a decisão que admitir o amigo da corte é irrecorrível. Não há, em tese, vedação a recurso ao colegiado da decisão que inadmitir o *amicus curiae*, pois a lei é expressa tão somente em tratar da irrecorribilidade da decisão que admiti-lo⁴⁷. A jurisprudência do STF oscila quanto à recorribilidade desta decisão. Há decisões que o admitem, ao passo que há tantas outras que entendem pela irrecorribilidade. A ideia da não aceitação do recurso no controle de admissão do amigo da corte, no entanto, não encontra respaldo legal, conforme acabamos de expor⁴⁸. Quanto à possibilidade de o *amicus*

⁴⁶ Cf. MEDINA, Damares. *Amigo da corte ou amigo da parte? Amicus curiae* no Supremo Tribunal Federal. 2008. p. 136. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, DF, 2008.

⁴⁷ Com essa mesma opinião confira o entendimento de BINENBOJM, Gustavo. A dimensão do *amicus curiae* no processo constitucional brasileiro: requisitos, poderes processuais e aplicabilidade no âmbito do direito estadual. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 1, p. 3, jan. 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 9 jun. 2014, às 00:17h.

⁴⁸ Poder-se-ia alegar um excesso de preciosismo na interpretação literal do dispositivo. Ocorre que em diversos sistemas recursais, como do próprio Código de Processo Penal, há nítida diferença da recorribilidade de decisões que adotam ou não determinada posição. Apenas a título de exemplo, veja que a decisão que declara a competência do juízo é irrecorrível, ao passo que a que declara a incompetência permite recurso (art. 581, II do CPP). A ausência da palavra “inadmitir” no art. 7º, § 2º da Lei 9868/99, não pode ser tida como uma omissão irrelevante para se concluir pela (ir)recorribilidade da decisão que inadmitir o *amicus curiae*. Assim, entendemos que a razão está com aqueles que defendem a sindicabilidade, via agravo regimental, da decisão que inadmitiu o amigo da corte.

curiae recorrer do mérito da decisão da ADI, é firme a jurisprudência do STF no sentido de sua impossibilidade, vez que não ostentaria legitimidade para tanto, limitando-se sua atuação a subsidiar a atuação da Corte⁴⁹.

Outrossim, anteriormente o STF entendia que a atuação do *amicus curiae* se limitava às manifestações escritas. O entendimento foi superado em 2003⁵⁰, sendo que o Pretório Excelso acabou, por via de emenda regimental, alterando seu regimento interno, franqueando expressamente a possibilidade de sustentação oral ao amigo da corte.

Por fim, no que diz respeito ao limite temporal de ingresso do *amicus curiae*, tem predominado o entendimento de que a intervenção estaria limitada até a data em que o relator liberar o processo para a pauta (ADI 4071, AgR/DF, Rel. Min. Menezes Direito).

Passa-se agora a analisar as audiências públicas. O art. 9º, 1º da Lei 9868/99 possibilita claramente a convocação de audiência pública a fim de se discutirem os aspectos relevantes sobre a matéria objeto de controle.

A primeira audiência pública que o STF realizou em sua história ocorre no ano de 2007. Tratava-se no caso do julgamento da ADI 3510/DF, na qual o Procurador-Geral da República pugnava pela declaração de inconstitucionalidade do art. 5º Lei de Biossegurança, que regulamentava as pesquisas com células-tronco embrionárias. Entendia o Chefe do Parquet da União que a referida norma violava o direito à vida. Ante a grande quantidade de elementos de cunho técnico a serem analisados, o STF entendeu por bem se utilizar da possibilidade da realização de audiência pública, a fim de subsidiar a análise do mérito da ADI.

Ante a ausência de regulamentação do modo de realização da audiência⁵¹ – já que se tratava da primeira – o Relator entendeu por bem em aplicar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no que diz respeito à realização de audiências públicas naquela Casa Legislativa, a fim de sistematizar os trabalhos no STF.

É mister consignar, no entanto, que o foco da audiência pública do STF e daquelas realizadas no Congresso são distintas. O *locus* adequado ao debate sobre a melhor solução legislativa não é o STF, seu papel é

⁴⁹ No âmbito do processo objetivo, a discussão pode parecer pequena, vez que o único recurso cabível seria os embargos de declaração (art. 26 da Lei 9868/99). A questão, no entanto, ganha maiores contornos no processo subjetivo, no qual também se tem admitido a figura do *amicus curiae*.

⁵⁰ ADI-QO 2675, Rel. Min. Carlos Velloso.

⁵¹ Atualmente, a matéria encontra disciplina expressa nos arts. 154 e 155 do RISTF.

verificar a adequação do texto legal à norma constitucional. Optar, dentro das opções constitucionalmente adequadas, não é papel da Jurisdição Constitucional, seu mister, é sim dizer se determinada escolha do legislador se harmoniza com a Constituição. Nesse diapasão:

Cabe aqui estabelecer uma distinção que parece importante: a audiência pública realizada no âmbito do Supremo Tribunal Federal não detém a mesma amplitude daquelas que são realizadas pelo Parlamento brasileiro. Isto porque se é verdade que ambas têm como finalidade ouvir segmentos organizados da sociedade civil, também não é menos verdade que, na maioria das vezes, o Parlamento realiza tais sessões públicas para instruir os processos de elaboração dos atos normativos. E o certo é que, como o processo legislativo pressupõe um ato normativo em formação (*in fieri*, portanto), nada mais recomendável do que se ampliar ao máximo o debate público a respeito da matéria objeto da regulação pelo Parlamento. A mesma realidade, porém, não ocorre no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sabido que a atuação da Corte é limitada às balizas impostas pelos autores das específicas impugnações que lhe são dirigidas. É dizer: como órgão do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal só exerce a sua competência num determinado processo e nos limites por ele impostos. Essa importante diferenciação justifica, inclusive, o fato de o Supremo Tribunal Federal haver facultado apenas ao autor, aos requeridos e aos interessados a indicação de especialistas para falarem a respeito da questão de fato subjacente à ADI 3510. Do contrário, tendo em vista a indiscutível importância do tema de fundo constante da impugnação, centenas de expertos poderiam solicitar – como de fato solicitaram – a sua habilitação para falar na referida audiência pública.⁵²

⁵² MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. O Supremo Tribunal Federal e a primeira audiência pública de sua história. Revista Jurídica da Presidência da República, Brasília, DF, v. 9, n. 84, p. 45, abr./maio 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/index.htm>. Acesso em: 3 jun. 2014, às 20:33.

Há, no entanto, opiniões que destoam da maneira que a maioria dos doutrinadores tem enxergado as audiências públicas ou até mesmo outras formas de participação no âmbito da jurisdição constitucional. Em interessante dissertação sobre o tema, Carolina Alves Vestena defende que as audiências públicas acabam por, na verdade, gerar apenas uma falsa ideia de consenso e de participação⁵³. O pensamento da autora merece transcrição:

Sendo assim, fica evidente a impossibilidade estrutural de que procedimentos de caráter formal, internos à cúpula do Judiciário, possam romper a lógica de reprodução das posições de poder no interior da formação social capitalista. Mesmo que sejam discursivamente defendidas como democráticas, as audiências públicas judiciais não ultrapassam a barreira da reprodução do formalismo intrínseco à atuação dos tribunais; pelo contrário, reproduzem-no com uma roupagem mais sofisticada. Com esses mecanismos, fica assegurada a manutenção das formas de controle e reprodução ampliada do capitalismo, que alcançam altos níveis de legitimidade por meio de práticas que pretensamente democratizam as instituições através da participação. Nesse contexto, a contra-leitura da democratização aqui desenvolvida explicita as reais relações de poder que moldam o corpo social, sob formação de falsos consensos e de participação em seu interior. [...] Esse conjunto de resultados reforça a conclusão de que as audiências públicas jurisdicionais não significam democratização das estruturas do STF. As intervenções recebidas nesses eventos são absolutamente formais e, na maioria dos casos, desprezadas pelos ministros, que tampouco participam das audiências. Observado este diagnóstico, há que se ressaltar o quão prejudiciais podem ser as leituras que ignoram a recepção formal da participação social no interior dos tribunais e defendem a possibilidade de democratização por essa via na atual sociedade capitalista. Tais

⁵³ Cf. VESTENA, Carolina Alves. *Participação ou Formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal*. 2010. p. 105-106. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

interpretações não observam a impossibilidade de emancipação por meio de um direito que organiza e unifica o corpo social para mantê-lo em conformidade com a reprodução das posições de poder tradicionais. Ao reverberarem o discurso da democratização, elas somente reforçam a possibilidade de conquistas conjunturais que, se não observadas a partir de uma perspectiva crítica, continuarão servindo de véu a encobrir os conflitos sociais inerentes ao modelo de produção capitalista.⁵⁴

Pode-se concluir, então, que a questão referente a uma democratização do controle concentrado, por meio de intervenientes, em que pese ser festejada pela doutrina em geral também recebe críticas a respeito de sua real utilidade, ou melhor, de seu verdadeiro viés democrático.

7. Considerações finais

Por meio do presente trabalho se objetivou tratar da temática do processo objetivo do controle de constitucionalidade sobre três ângulos: o contraditório, a legitimação e os intervenientes.

No que diz respeito ao primeiro aspecto da abordagem, em síntese, percebe-se que, apesar de não ser o processo objetivo um processo contraditório – conforme bem se arrazoou acima – isto não significa que nele não incidam, ainda que de maneira mitigada, regras de um contraditório mínimo, tanto pela disposição constitucional assim expressa (art. 103, § 3º da CF) quanto pelos demais regramentos previstos na legislação infraconstitucional da ADI, ADC e ADPF que buscam conferir mecanismos mínimos para o exercício do contraditório no controle concentrado. Buscou-se também problematizar a jurisprudência do STF, que entende pela possibilidade de o Advogado-Geral da União emitir parecer pela inconstitucionalidade do ato impugnado e como tal entendimento precisa de melhor maturação.

Quanto à legitimação, foram discutidas as questões referentes à limitação dos legitimados à instauração do controle concentrado, bem

⁵⁴ VESTENA, Carolina Alves. *Participação ou formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal*. p.105-106.

como a necessidade de se questionar a jurisprudência relativa à pertinência temática. Seja pela sua índole de jurisprudência defensiva, seja pela sua total ausência de respaldo legal.

No que toca aos intervenientes, mostrou-se que a vedação à intervenção de terceiros deve ser lida como uma proibição de intervenções com as características do processo subjetivo, mas que não há uma vedação apriorística de participação de estranhos – no sentido de não legitimados – na relação processual no âmbito do debate, como se verificou com os exemplos dados (*amicus curiae* e audiências públicas). Buscou-se também relacionar tal ponto com teorias que buscam pregar uma ampliação democrática da jurisdição constitucional, bem como com o entendimento divergente, que não enxerga nesta forma de participação qualquer tipo de avanço democrático.

Pode-se concluir, destarte, que o processo objetivo de controle de constitucionalidade, nos aspectos analisados, ainda constitui profícuo tema para debate acadêmico. Nota-se, também, que é preciso melhor se debruçar, desmi(s)tificando-os, sobre certos dogmas que se consolidaram na jurisprudência do STF, a fim de que melhor se desenvolva o exercício do controle concentrado no direito brasileiro.

Referências

ABBOUD, Georges. *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988 (foi bom pra você também?). *Revista de Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 52, 1999.

BELAÚNDE, Domingo García. *Derecho procesal constitucional*. Trujillo: Marsol Perú, 1998. (Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional, 15).

BINENBOJM, Gustavo. A dimensão do amicus curiae no processo constitucional brasileiro: requisitos, poderes processuais e aplicabilidade no âmbito do direito estadual. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 1, jan. 2005.

_____. *A nova jurisdição constitucional – legitimidade democrática e instrumentos de realização* 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BUENO, Cassio Scarpinella. Quatro perguntas e quatro resposta sobre o amicus curiae. *Revista Nacional da Magistratura*, Brasília, DF, ano II, n. 5, maio 2008.

CAMAZANO, Joaquín Brage. *La acción de inconstitucionalidad*. Ciudad de México: UNAM, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COLLINS JR., Paul M. Friends of the court: examining the influence of amicus curiae participation in U.S. Supreme Court litigation. *Law & Society Review*, v. 38, n. 4, 2004.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. O constitucionalismo contemporâneo na recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 71, abr. 2010.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

KEARNEY, Joseph D.; MERRILL, Thomas W. The influence of *amicus curiae* briefs on the Supreme Cour. *University of Pennsylvania Law Review*, Philadelphia, v. 148, 2000.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

LEVINSON, Sanford. Why I do not teach Marbury (except to eastern Europeans) and why you shouldn't either. *Wake Forest Law Review*, Winston-Salem, v. 38, 2003.

MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. O Supremo Tribunal Federal e a primeira audiência pública de sua história. *Revista Jurídica da Presidência da República*, Brasília, DF, v. 9, n. 84, p. 41-48, abr./maio 2007.

MEDINA, Damares. *Amigo da corte ou amigo da parte? Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal*. 2008. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília, DF, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

REY MARTÍNEZ, Fernando. Una relectura del Dr. Bonham's case y de la aportación de Sir Edward Coke a la creación de la judicial review. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, v. 27, n. 81, p. 163-181, 2007.

SANTOS, Leonardo Fernandes dos; SEGATTO, Antônio Carlos. *Constituição aberta e controle de constitucionalidade: Häberle, democracia e algumas indagações*. Curitiba: CRV, 2012.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

VAINER, Bruno Zilberman. *A pertinência temática e o controle concentrado de constitucionalidade: o interesse de agir à luz do papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. Belém: Cejup, 1999.

VESTENA, Carolina Alves. *Participação ou formalismo? O impacto das audiências públicas no Supremo Tribunal Federal*. 2010. 111 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.