

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.874 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. ROSA WEBER  
REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI  
ADV.(A/S) : ALEXANDRE VITORINO SILVA  
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL  
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

O Sindicato da Indústria do Tabaco no Estado da Bahia – SINDITABACO/BA requer, por meio da petição/STF 3.282/2013, de 06.02.2013, a admissão no presente feito, na qualidade de *amicus curiae*.

Alega ter interesse na causa, pois os seus “representados são diretamente atingidos pela ... interpretação que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária tem dado ao dispositivo atacado na presente ação direta, qual seja a parte final do inciso XV do art. 7º da Lei 9.782/99”.

Aponta que a Resolução da Diretoria Colegiada 14/2012 da ANVISA, também objeto da presente ação, “causará danos insanáveis aos seus representados ..., por constituir ... proibição disfarçada da produção e comercialização de cigarros no Brasil”.

Defende seja deferida a medida cautelar pleiteada pela autora da presente ADI, sem que se faça incidir o comando do art. 12, *caput*, da Lei 9.868/99.

**Decido.**

1. 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 judiciais 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).

ADI 4874 / DF

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, 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).

2. 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

ADI 4874 / DF

*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.

3. 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.

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).

4. 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

**ADI 4874 / DF**

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).

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

6. 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).

**ADI 4874 / DF**

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 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

ADI 4874 / DF

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.

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

**ADI 4874 / DF**

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 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.

8. 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).

ADI 4874 / DF

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 despacho irrecorrível, 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.

9. 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. O requerente tem 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 Sindicato da Indústria do Tabaco no Estado da Bahia – SINDITABACO/BA, para que intervenha no feito na condição de *amicus curiae*, podendo apresentar memoriais e, inclusive, proferir sustentação oral.

A incidência do rito previsto no *caput* do art. 12 da Lei 9.868/99 será objeto de análise por ocasião do exame dos pedidos veiculados pela autora da presente ação direta de inconstitucionalidade.



**ADI 4874 / DF**

À Secretaria para a inclusão do nome do interessado e patronos.  
Publique-se.  
Brasília, 14 de fevereiro de 2013.

Ministra Rosa Weber  
Relatora