

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**A atuação do Poder Judiciário  
na implementação de políticas  
públicas: o caso da demarcação  
dos territórios quilombolas**  
The Judicial Power and the  
implementation of public  
policies: the demarcation of Afro  
descendants lands in Brazil

Larissa Ribeiro da Cruz Godoy

# Sumário

<b>EDITORIAL .....</b>	<b>V</b>
Carlos Ayres Britto, Lilian Rose Lemos Soares Nunes e Marcelo Dias Varella	
<b>GRUPO I - ATIVISMO JUDICIAL .....</b>	<b>1</b>
<b>APONTAMENTOS PARA UM DEBATE SOBRE O ATIVISMO JUDICIAL.....</b>	<b>3</b>
Inocêncio Mártires Coelho	
<b>A RAZÃO SEM VOTO: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O GOVERNO DA MAIORIA.....</b>	<b>24</b>
Luís Roberto Barroso	
<b>O PROBLEMA DO ATIVISMO JUDICIAL: UMA ANÁLISE DO CASO MS3326 .....</b>	<b>52</b>
Lenio Luiz Streck, Clarissa Tassinari e Adriano Obach Lepper	
<b>DO ATIVISMO JUDICIAL AO ATIVISMO CONSTITUCIONAL NO ESTADO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>63</b>
Christine Oliveira Peter	
<b>ATIVISMO JUDICIAL: O CONTEXTO DE SUA COMPREENSÃO PARA A CONSTRUÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS RACIONAIS .....</b>	<b>89</b>
Ciro di Benatti Galvão	
<b>HERMENÊUTICA FILOSÓFICA E ATIVIDADE JUDICIAL PRAGMÁTICA: APROXIMAÇÕES.....</b>	<b>101</b>
Humberto Fernandes de Moura	
<b>O PAPEL DOS PRECEDENTES PARA O CONTROLE DO ATIVISMO JUDICIAL NO CONTEXTO PÓS-POSITIVISTA.....</b>	<b>116</b>
Lara Bonemer Azevedo da Rocha, Claudia Maria Barbosa	
<b>A EXPRESSÃO “ATIVISMO JUDICIAL”, COMO UM “CLICHÉ CONSTITUCIONAL”, DEVE SER ABANDONADA: UMA ANÁLISE CRÍTICA .....</b>	<b>135</b>
Thiago Aguiar Pádua	
<b>A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FRENTE AOS FENÔMENOS DA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DO ATIVISMO JUDICIAL .....</b>	<b>170</b>
Mariana Oliveira de Sá e Vinícius Silva Bonfim	

**ATIVISMO JUDICIAL E DEMOCRACIA: A ATUAÇÃO DO STF E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA NO BRASIL..191**

Marilha Gabriela Reverendo Garau, Juliana Pessoa Mulatinho e Ana Beatriz Oliveira Reis

**GRUPO II - ATIVISMO JUDICIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS.....207**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E ATIVISMO JUDICIAL: O DILEMA ENTRE EFETIVIDADE E LIMITES DE ATUAÇÃO.....209**

Ana Luisa Tarter Nunes, Nilton Carlos Coutinho e Rafael José Nadim de Lazari

**CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PERSPECTIVA DA HERMENÊUTICA FILOSÓFICA E CONSTITUCIONAL .....224**

Selma Leite do Nascimento Sauerbronn de Souza

**A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NO ESTADO CONSTITUCIONAL EM FACE DO FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL .....239**

Sílvio Dagoberto Orsatto

**POLÍTICAS PÚBLICAS E PROCESSO ELEITORAL: REFLEXÃO A PARTIR DA DEMOCRACIA COMO PROJETO POLÍTICO .....253**

Antonio Henrique Graciano Suxberger

**A TUTELA DO DIREITO DE MORADIA E O ATIVISMO JUDICIAL.....265**

Paulo Afonso Cavichioli Carmona

**ATIVISMO JUDICIAL E DIREITO À SAÚDE: A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E OS IMPACTOS DA POSTURA ATIVISTA DO PODER JUDICIÁRIO..... 291**

Fernanda Tercetti Nunes Pereira

**A JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO SUBJETIVO INDIVIDUAL À SAÚDE, À LUZ DA TEORIA DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA DE JOHN RAWLS..... 310**

Urá Lobato Martins

**BIOPOLÍTICA E DIREITO NO BRASIL: A ANTECIPAÇÃO TERAPÊUTICA DO PARTO DE ANENCÉFALOS COMO PROCEDIMENTO DE NORMALIZAÇÃO DA VIDA .....330**

Paulo Germano Barrozo de Albuquerque e Ranulpho Rêgo Muraro

**ATIVISMO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA DA RELAÇÃO DE CONSUMO: UMA ANÁLISE DO CONTROLE JURISDICIONAL DOS CONTRATOS DE PLANOS DE SAÚDE PRIVADO NO ESTADO DE SÃO PAULO.....348**

Renan Posella Mandarinó e Marisa Helena D'Arbo Alves de Freitas

<b>A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA DEMARCAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS .....</b>	<b>362</b>
Larissa Ribeiro da Cruz Godoy	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E ETNODESENVOLVIMENTO COM ENFOQUE NA LEGISLAÇÃO INDIGENISTA BRASILEIRA.....</b>	<b>375</b>
Fábio Campelo Conrado de Holanda	
<b>TENTATIVAS DE CONTENÇÃO DO ATIVISMO JUDICIAL DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS .....</b>	<b>392</b>
Alice Rocha da Silva e Andrea de Quadros Dantas Echeverria	
<b>O DESENVOLVIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>410</b>
André Pires Gontijo	
<b>O ATIVISMO JUDICIAL DA CORTE EUROPEIA DE JUSTIÇA PARA ALÉM DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA.....</b>	<b>425</b>
Giovana Maria Frisso	
<b>GRUPO III - ATIVISMO JUDICIAL E DEMOCRACIA.....</b>	<b>438</b>
<b>LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DEMOCRACIA. REALIDADE INTERCAMBIANTE E NECESSIDADE DE APROFUNDAMENTO DA QUESTÃO. ESTUDO COMPARATIVO. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BRASIL- ADPF 130- E A SUPREMA CORTE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. ....</b>	<b>440</b>
Luís Inácio Lucena Adams	
<b>A GERMANÍSTICA JURÍDICA E A METÁFORA DO DEDO EM RISTE NO CONTEXTO EXPLORATIVO DAS JUSTIFICATIVAS DA DOGMÁTICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>452</b>
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy	
<b>ANARQUISMO JUDICIAL E SEGURANÇA JURÍDICA.....</b>	<b>480</b>
Ivo Teixeira Gico Jr.	
<b>A (DES)HARMONIA ENTRE OS PODERES E O DIÁLOGO (IN)TENSO ENTRE DEMOCRACIA E REPÚBLICA.....</b>	<b>501</b>
Aléssia de Barros Chevitarese	
<b>PROMESSAS DA MODERNIDADE E ATIVISMO JUDICIAL.....</b>	<b>519</b>
Leonardo Zehuri Tovar	
<b>POR DENTRO DAS SUPREMAS CORTES: BASTIDORES, TELEVISIONAMENTO E A MAGIA DA TRIBUNA.....</b>	<b>538</b>
Saul Tourinho Leal	

<b>DIREITO PROCESSUAL DE GRUPOS SOCIAIS NO BRASIL: UMA VERSÃO REVISTA E ATUALIZADA DAS PRIMEIRAS LINHAS .....</b>	<b>553</b>
Jefferson Carús Guedes	
<b>A OUTRA REALIDADE: O PANCONSTITUCIONALISMO NOS ISTEITES .....</b>	<b>588</b>
Thiago Aguiar de Pádua, Fábio Luiz Bragança Ferreira E Ana Carolina Borges de Oliveira	
<b>A RESOLUÇÃO N. 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E A TENSÃO ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS .....</b>	<b>606</b>
Bernardo Silva de Seixas e Roberta Kelly Silva Souza	
<b>O RESTABELECIMENTO DO EXAME CRIMINOLÓGICO POR MEIO DA SÚMULA VINCULANTE Nº 26: UMA MANIFESTAÇÃO DO ATIVISMO JUDICIAL .....</b>	<b>622</b>
Flávia Ávila Penido e Jordânia Cláudia de Oliveira Gonçalves	
<b>NORMAS EDITORIAIS.....</b>	<b>637</b>
Envio dos trabalhos.....	639

# A atuação do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas: o caso da demarcação dos territórios quilombolas\*

## The Judicial Power and the implementation of public policies: the demarcation of Afro descendants lands in Brazil

Larissa Ribeiro da Cruz Godoy\*\*

### RESUMO

Esse artigo analisa o papel do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas. Ao se debruçar sobre o julgamento da ADI 3.239/DF, em que se discute a constitucionalidade do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, analisa a questão da atuação e do ativismo judicial, bem como da relevância de se ampliar o rol de intérpretes da Constituição, por meio da figura do *amicus curiae* e das audiências públicas no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Primeiramente faz-se breve levantamento sobre o controle judicial das políticas públicas e do ativismo judicial, a fim de servir como marco teórico para a análise do caso escolhido. Em seguida, mostra-se a importância da proposta de abertura do círculo de intérpretes da Constituição, no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Passa-se então à análise da influência da participação da figura do *amicus curiae* nos processos de tomada de decisão do STF, e, posteriormente, ao relato do caso da demarcação dos territórios quilombolas, no âmbito da ADI 3.239/DF. Por fim, suscita reflexão sobre a adequação e o alcance político das decisões emanadas da Suprema Corte no processo de implementação de políticas públicas, especialmente no caso da demarcação de territórios destinados a afrodescendentes no Brasil.

**Palavras-chave:** ativismo judicial; *amicus curiae*; ADI 3.239/DF; territórios quilombolas.

### ABSTRACT

The paper analyses the role of the Judiciary Power as for the unfolding of public policies. The subject of the so-called judicial activism is discussed within the context of the opinion given by the Brazilian Supreme Court on the ADI 3.239/DF, that is, a discussion related to the identification, delimitation and acknowledgment of vested rights, in the frame of occupied land by remnants communities of Afro ascendancy. The paper also discusses the pros and cons of an enlargement of the Constitution interpreters. In

\* Recebido em 30/10/2014  
Aprovado em 03/02/2015

\*\* Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo UniCEUB. Especialista em Gestão Ambiental pela Universidade Católica de Brasília – UCB. Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente. Contato: larissacgodoy@gmail.com

this sense, the *amicus curiae* and the public hearings are at large considered. There is a short report upon the judicial control of public policies, as well as to the judicial activism, with an aim of fixing a theoretical standpoint for the suggested analyses. Subsequently, the paper insists in the very importance of the enlargement of the number of judicial interpreters. The role of the *amicus curiae* is at the center of the discussion, especially as for the Brazilian Supreme Court decision make patterns. Finally, the paper argues for an inner reflection concerning the Brazilian Supreme Court role in the implementation of public policies, mainly in the realm of Afro descendants land property law.

**Keywords:** Judicial activism. *Amicus curiae*. Afro-Brazilians property law. Brazilian Supreme Court.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar a atuação do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas, bem como a importância da realização de audiências públicas e da participação da figura do *amicus curiae* nos processos de controle concentrado de constitucionalidade, julgados pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

A influência do Poder Judiciário nos rumos das políticas públicas tem sido intensivamente debatida pela doutrina. A discussão sobre uma atuação mais expressiva por parte do Poder Judiciário, que poderia ultrapassar a competência clássica desse Poder na Teoria da Divisão dos Poderes proposta por Montesquieu, tem sido denominada, por constitucionalistas e processualistas, de ativismo judicial.

A análise proposta neste estudo mostra-se relevante, na medida em que argumenta que a atuação judicial, especialmente em sede de controle concentrado de constitucionalidade de leis e outros atos normativos, constitui meio de implementação de políticas públicas. Os debates travados nesses processos políticos acabam sendo levados para os tribunais. Assim, os juízes passam a assumir papel relevante na implementação das políticas públicas.

O artigo faz um breve levantamento da doutrina especializada sobre a questão do controle judicial das políticas públicas e do ativismo judicial a fim de servir como marco teórico para a análise do caso escolhido. Em seguida, mostra a importância da proposta de abertura do círculo de intérpretes da Constituição, conforme proposto pelo jurista alemão Peter Häberle, na medida em que o debate sobre a implementação das políticas públicas são levados para os tribunais constitucionais.

Propõe-se reflexão sobre o julgamento da ADI 3.239/DF, que questiona a constitucionalidade do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. O julgamento dessa ação iniciou-se em abril de 2012. No entanto, após proferido o voto do relator, um pedido de vista interrompeu seu prosseguimento. Ao que consta, até o término da elaboração desse artigo, o julgamento não tinha sido retomado.

O caso suscita grande controvérsia por envolver direitos territoriais de minorias étnicas, direitos de propriedade e questões sobre regularização fundiária. O Decreto 4.887, de 2003, é instrumento basilar na implementação da política de ação afirmativa já prevista na Constituição Federal de 1988. A discussão sobre sua constitucionalidade deverá contribuir de forma importante para futuras discussões sobre a política pública. Assim, propõe-se reflexão sobre a pertinência e o alcance político que uma decisão do STF sobre essa matéria pode implicar no processo de implementação das políticas públicas, em especial as destinadas a afrodescendentes.

## 2. ATUAÇÃO E ATIVISMO JUDICIAL

A doutrina constitucional e processualista muito tem discutido sobre o papel desempenhado pelo Poder Judiciário na formulação e na implementação das políticas públicas. A principal questão é: até que ponto cabe ao Poder Judiciário interferir no processo de *policy-making*?

No Brasil, a intervenção judicial nas políticas públicas parece ter ganhado força após a Constituição de 1988, como resultado do amadurecimento do processo democrático e do crescente acesso ao Poder Judiciário. Essa intervenção tem sido conhecida como controle judicial de políticas públicas. Segundo Eduardo Cambi,

O controle judicial de políticas públicas é decorrência natural da organização da sociedade civil e da imprensa, as quais, aumentando os mecanismos de controle social, submetem o Judiciário às críticas inerentes ao exercício do poder político e, conseqüentemente, fazem crescer a necessidade de os juízes convencerem a opinião pública de que seus atos são legítimos<sup>1</sup>.

As políticas públicas são diretrizes formuladas para tentar solucionar os problemas públicos<sup>2</sup>. Elas dão forma e conteúdo às decisões políticas. Consubstanciam-se, numa perspectiva estatista, na ação ou na omissão do Estado em relação a um problema público<sup>3</sup>. Segundo Leonardo Secchi: “*políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões*”<sup>4</sup>.

A análise das políticas públicas pode ser feita tomando-se o modelo do ciclo de políticas públicas. Esse modelo compreende a absorção das demandas sociais (*inputs*) pelo Estado, que as processa por meio do sistema político, gerando as soluções para problemas públicos (*outputs*). O atendimento a essas demandas assegurariam uma espécie de estabilidade no sistema político. As políticas públicas produziriam novas demandas que levariam o sistema político a formular outras soluções, e assim por diante, num fluxo circular infinito. A ideia básica é que o sistema político deveria ser análogo a um sistema mecânico com objetivos claros e fluxos contínuos que gerariam *feedbacks* e o processamento de novas demandas<sup>5</sup>.

Segundo esse modelo, já consagrado na análise das políticas públicas, o ciclo engloba diversas fases. Embora haja diferenças entre os autores especializados no tema, a maioria considera que o ciclo das políticas públicas é composto por pelo menos três etapas: formulação, implementação e avaliação<sup>6</sup>. Em cada uma delas atores, coalizões, processos e ênfases são distintos.

Na literatura sobre políticas públicas, os juízes são vistos como atores relevantes, principalmente na fase de implementação das políticas públicas, pois “*têm a prerrogativa de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública*”<sup>7</sup>. São protagonistas ao emitirem decisões judiciais ou fixarem a interpretação sobre determinada norma.

Na doutrina jurídica, autores como Osvaldo Canella Júnior defendem que cabe ao Poder Judiciário papel residual no processo de formulação e implementação de políticas públicas e que os protagonistas desse processo são os Poderes Legislativo e Executivo<sup>8</sup>.

1 CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 198.

2 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 2.

3 Uma definição clássica de política pública é a de Thomas Dye, que afirma que políticas públicas são o que o governo faz e o que deixa de fazer. Segundo esse autor, a análise das políticas públicas não deve focar apenas na ação do governo, mas também em sua não atuação, ou seja, no que os governos escolhem não fazer. Ele afirma que a inação governamental tem tanto impacto na sociedade, como sua ação. Cf. DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 13. ed. Boston: Longman, 2011. p. 9.

4 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 1.

5 THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p. 4.

6 SARAVIA, Enrique. Ciclo de vida da política pública. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.) *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP, 2013. v. 1. p. 143.

7 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 86.

8 CANELA JUNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 147.

No entanto, entendemos, com base na percepção dos especialistas em políticas públicas, que os juízes são atores que possuem recursos de poder diferenciados no processo de desenvolvimento das políticas públicas. Os juízes protagonizam em arena específica e suas decisões exercem grande influência sobre os rumos de determinados tipos de políticas. Segundo Leonardo Secchi, as políticas mais sensíveis às decisões judiciais seriam as políticas regulatórias, as políticas sociais e as que tratam de liberdades civis e políticas, como liberdade de expressão, associação, entre outras<sup>9</sup>. Políticas de ação afirmativa, que são em última análise políticas sociais, como a analisada no caso presente, também são recorrentemente levadas ao Poder Judiciário, especialmente aos Tribunais Constitucionais.

O Poder Judiciário, muitas vezes, é o centro de decisão de casos em que há forte antagonismo de interesses econômicos e políticos relevantes, tornando-se objeto de assédio de grupos de interesse e partidos políticos afetados diretamente por suas decisões. Os problemas políticos, que são objeto das políticas públicas, não raramente são transformados em casos judiciais. Segundo Eduardo Cambi,

Se no Estado Liberal o Judiciário era caracterizado pela sua neutralização política, no Estado de Bem-Estar Social a explosão de litigiosidade, marcada pela busca de efetivação dos direitos fundamentais sociais, ampliou a visibilidade social e política da magistratura<sup>10</sup>.

Edilson Nobre Júnior argumenta que é comum colocar-se uma forte dúvida sobre a legitimidade da atuação judicial no âmbito das políticas públicas, o que tem sido chamado ativismo judicial. Segundo o autor, isso se deve ao fato de se acreditar que os juízes não teriam amparo democrático direto para definir rumos para as políticas públicas, ao contrário do que ocorre com os membros do Parlamento e com os representantes do Poder Executivo<sup>11</sup>.

Entendemos, no entanto, que os juízes como atores estatais atuam legitimamente e desempenham papel decisivo nos processos de formulação e implementação das políticas públicas<sup>12</sup>. Isso se dá, especialmente, quando fazem controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, que são expressões bastante palpáveis da manifestação da ação estatal na vida dos cidadãos.

Para Ada Pellegrini Grinover, a atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas deve ocorrer no sentido de compatibilizá-las com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, da Constituição Federal de 1988), seja implementando-as ou corrigindo-as quando consideradas equivocadas<sup>13</sup>.

Edilson Pereira Nobre Júnior argumenta que “o *ativismo decorrente da interpretação da Lei Maior é imprescindível para a atualização dos seus princípios*”<sup>14</sup>. A interpretação judicial, sobretudo em sede de controle abstrato de constitucionalidade, influencia diretamente a atuação dos atores e os rumos da implementação das políticas públicas.

Por outro lado, Paulo Paiva argumenta que a discussão sobre a proeminência decisória do Poder Judiciário na estrutura estatal, que se baseia no paradigma norte-americano de controle de constitucionalidade, não é tema recente e que o debate já existia desde a primeira metade do século XX<sup>15</sup>. Segundo ele, muitos elementos presentes na discussão constitucional contemporânea podem servir para mensurar o papel políti-

9 SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 86.

10 CAMBI, Eduardo. *Neonstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 178.

11 NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Ativismo judicial: possibilidade e limites. *A & C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 91-117, jan./mar. 2011. p. 95.

12 SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 86.

13 GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada PELLEGRINI; WATANABE, Kazuo (Org.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 13.

14 NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Ativismo judicial: possibilidade e limites. *A & C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 91-117, jan./mar. 2011. p. 97.

15 PAIVA, Paulo. Juristocracia? As novas faces do ativismo judicial. In: FELLETT, André Fernandes; PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo. (Org.). Salvador: Juspodivm, 2011, p. 501-502.

co exercido pelas cortes constitucionais no sistema democrático de governo<sup>16</sup>. O autor afirma que algumas decisões das Cortes Constitucionais:

[...] consubstanciam momentos extremos de tensão entre democracia e jurisdição constitucional e alimentam a dúvida se a forma de governo democrática está sendo substituída por uma **juristocracia**, ou se apenas se espalha pelo mundo o modelo norte-americano, que tem em um constitucionalismo rígido e radicalmente contramajoritário a principal característica de sua forma de governo.<sup>17</sup>

A atuação dos órgãos de jurisdição constitucional pode gerar certa tensão entre a democracia e o constitucionalismo. Segundo Paulo Paiva, ao analisar essa atuação são utilizados pela doutrina moderna termos como ativismo judicial e juristocracia. O primeiro pode ser entendido como a atuação contramajoritária das cortes constitucionais em relação ao Poder Legislativo. O segundo, como a proeminência da atuação do judiciário em âmbito de controle abstrato da constituição<sup>18</sup>. Ambos discutem a legitimidade da influência da atuação do Poder Judiciário nos rumos das políticas públicas.

Segundo Paiva, o papel da teoria constitucional moderna seria explicar e justificar a atuação do Poder Judiciário, sobretudo das Cortes Constitucionais, em decisões contramajoritárias<sup>19</sup>. Os debates na arena judicial, muitas vezes espelham os antagonismos travados nas discussões sobre as políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Executivo, instâncias que tradicionalmente conduzem os debates sobre problemas públicos.

Não raramente, o debate político é trazido para a arena judicial, especialmente para as Cortes Constitucionais. As grandes questões em jogo na formulação e implementação das políticas públicas são levadas aos tribunais com uma roupagem jurídica que naturalmente reduz a complexidade dos problemas públicos. Nesse momento, os juízes constitucionais tornam-se protagonistas no processo de *policy-making*, embora não detenham, necessariamente, de instrumentos mais democráticos de tomada de decisão.

Essa limitação pode ser atenuada com a utilização de um modelo de hermenêutica constitucional pluralista, como o proposto pelo jurista alemão Peter Häberle. A previsão da participação da figura do *amicus curiae* e a realização de audiências públicas em procedimentos de controle concentrado de constitucionalidade discutidos no STF, seriam formas de trazer para a arena judicial atores e questões sociais, políticas e econômicas relevantes no processo de desenvolvimento da política pública que será afetada com a decisão da Corte Constitucional.

### 3. A PARTICIPAÇÃO DO *AMICUS CURIAE* E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS NO STF

A participação no processo de interpretação da Constituição que pode influenciar na implementação de políticas públicas é viabilizada por meio da adequação do processo constitucional. Segundo Peter Häberle:

[...] uma ótima conformação legislativa e o refinamento interpretativo do direito constitucional processual constituem condições básicas para assegurar a pretendida legitimação da jurisdição constitucional no contexto de uma teoria de Democracia<sup>20</sup>.

16 PAIVA, Paulo. Juristocracia? As novas faces do ativismo judicial. In: FELLET, André Fernandes; PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo. (Org.). Salvador: Juspodivm, 2011, p. 504.

17 PAIVA, Paulo. Juristocracia? As novas faces do ativismo judicial. In: FELLET, André Fernandes; PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo. (Org.). Salvador: Juspodivm, 2011, p. 508.

18 PAIVA, Paulo. Juristocracia? As novas faces do ativismo judicial. In: FELLET, André Fernandes; PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo. (Org.). Salvador: Juspodivm, 2011, p. 499-501.

19 PAIVA, Paulo. Juristocracia? As novas faces do ativismo judicial. In: FELLET, André Fernandes; PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo. (Org.). Salvador: Juspodivm, 2011, p. 499-501.

20 HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p. 49.

O *amicus curiae* é alguém que, por vontade própria ou por convocação, intervém no processo para oferecer à Corte Constitucional sua perspectiva acerca de determinada matéria controvertida, prestar informações técnicas ou científicas cujo domínio escape a questões jurídicas, ou para defender grupos de interesse que possam ser direta ou indiretamente afetados pela decisão a ser tomada<sup>21</sup>. Ele se manifesta de forma escrita, por sustentação oral; ou como convidado nas audiências públicas, quando essas são admitidas pela Corte Constitucional.

O *amigo da Corte (amicus curiae)* é figura que se conhece primeiramente no direito norte-americano, onde é chamado de *friend of the Court*. Trata-se, assim, de uma transposição normativa. Incidentalmente utilizado em processos que discutiam ações afirmativas, o *amicus curiae* mostrou-se um instituto adequado para coleta de opinião, posição e informação, por parte do Poder Judiciário<sup>22</sup>.

No Brasil, a realização de audiências públicas fora prevista na Constituição Federal de 1988 como atividade típica do Poder Legislativo, no âmbito das Comissões Parlamentares (art. 58, 2o., II). Para a Corte Constitucional, as audiências públicas constituem-se novidade. A primeira delas foi realizada por designação do Ministro Carlos Ayres Britto, em 2007. Essa audiência ocorreu no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.510/DF, que discutia a utilização de células-tronco embrionárias em pesquisas e terapias, impugnando a constitucionalidade da Lei de Biossegurança<sup>23</sup>, tema altamente polêmico no Brasil.

### 3.1. A legislação processual constitucional de regência

Embora já se tenha notícia da participação de *amici curiae* em ações constitucionais de maneira informal, mediante a simples juntada de memoriais a autos do processo<sup>24</sup>, o advento de legislação que previu a realização de audiências públicas pela Corte Constitucional e a participação de terceiros, consagrou a incorporação das ideias de Peter Häberle no Direito brasileiro<sup>25</sup>.

O argumento central do autor alemão, ao propor a abertura dos tribunais constitucionais a outros atores, enfoca a necessidade de uma democratização da interpretação da Constituição. Propõe uma valorização da interpretação constitucional não oficialmente competente (juízes e tribunais) como subsídio à hermenêutica constitucional das sociedades atuais.

Isso possibilita, sob o ponto de vista da implementação de políticas públicas, a institucionalização de uma nova arena de discussão de problemas públicos vinculados a uma determinada política. Nesse espaço público, embora sejam os juízes constitucionais os grandes protagonistas, proporciona-se uma oportunidade de participação de social democrática.

A Lei no 9.868, de 10 de novembro de 1999, que trata sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e da ação declaratória de constitucionalidade (ADC) perante o Supremo Tribunal Federal, dispõe que, antes do julgamento, o relator poderá requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para emissão de parecer, ou fixar data para que, em audiência pública, se possa ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria<sup>26</sup>.

21 MEDINA, Damares. Quem pode ser amigo da corte? *Revista Jurídica Consulex*, ano 13, n. 308, nov. 2009. p. 50.

22 MEDINA, Damares. Quem pode ser amigo da corte? *Revista Jurídica Consulex*, ano 13, n. 308, nov. 2009. p. 50.

23 LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. Audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a lei de biossegurança como forma de ocorrência da figura do 'amicus curiae'. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 2, n. 1, p. 40-49, jan./jun. 2010.

24 MEDINA, Damares. Quem pode ser amigo da corte? *Revista Jurídica Consulex*, ano 13, n. 308, nov. 2009. p. 51.

25 Cf. previsto em: COELHO, Inocêncio M. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 137, jan./mar. 1998. p. 157.

26 Art. 9º, § 1º, da Lei no 9.868, de 10 de novembro de 1999.

No mesmo sentido, a Lei nº 9.882, de 3 de dezembro 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) da jurisdição constitucional, prevê que, antes da apresentação do relatório e do julgamento, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado e poderá ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que para emissão de parecer, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria<sup>27</sup>. Na lei que rege o procedimento da ADPF, ficou explícita a possibilidade de sustentação oral e a juntada de memoriais por parte dos colaboradores do processo de interpretação<sup>28</sup>.

A abertura procedimental no processo de interpretação constitucional está expressa também no Regimento Interno do STF. Cabe ao Presidente da Corte ou ao relator da ação decidir de forma irrecurável sobre a participação de terceiros interessados no processo, bem como designar a realização de audiência pública para ouvir especialistas ou pessoas com experiência em matéria discutida no âmbito do Tribunal, sempre que entenderem necessário *o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante*<sup>29</sup>.

### 3.2. As experiências no STF

Recente estudo analisou a influência da participação da figura do *amicus curiae* nos processos de tomada de decisão do STF<sup>30</sup>. Levantou-se que entre 1992 e 2008, dos pedidos de ingresso como *amicus curiae*, foram juntados a autos de processo, isto é acolhidos pelo relator, 85,8% dos casos. A maioria desses pedidos é de associações, o que demonstra que atores recorrentemente excluídos dos processos de jurisdição constitucional, especialmente na modalidade de controle concentrado, têm podido participar cada vez mais do procedimento de interpretação constitucional. Deve-se notar que 90% dos amici são admitidos nas ações de controle concentrado<sup>31</sup>.

Considera-se que no Brasil a Corte Constitucional tem sido bastante permeável a participação dos amici curiae, especialmente nos procedimentos de controle concentrado. Constatando isso, o referido estudo indica forte relação entre o êxito da tese apoiada pelo amicus e sua participação nos procedimentos. Os resultados da pesquisa reforçaram a hipótese de que o ingresso dos amici curiae influencia a tomada de decisão do STF.

O estudo já citado conclui que a atuação dos amici curiae tem influenciado as decisões do STF. Critica-se a essa atuação, visto que, a depender do desempenho, a participação do amicus curiae pode desvirtuar a finalidade de sua ação. Originalmente seu papel seria auxiliar a corte a decidir, oferecendo elementos fáticos e compartilhando com os julgadores informações mais precisas sobre as questões que realmente estariam em jogo na decisão constitucional, e não simplesmente ajudar a reforçar os argumentos de uma das partes litigantes, pois isso poderia causar um desequilíbrio na relação processual<sup>32</sup>.

Verifica-se também que nem todas as ações que repercutem em políticas públicas são realizadas audiências públicas. Como já visto acima, sua convocação dá-se a partir do entendimento de sua necessidade pelo relator da ação ou pelo Presidente da Corte Constitucional, se este considerar que é necessário *o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante*, o que nem sempre ocorre.

As audiências públicas podem se desdobrar por vários dias sobre o mesmo tema, a depender da complexidade e do número de participantes admitidos pelo ministro relator. Até o momento já foram realizadas

27 Art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro 1999.

28 Art. 6º, § 2º, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro 1999.

29 Art. 13, XVII e XVIII; art. XVII e XVIII, do Regimento Interno do STF.

30 MEDINA, Damares. *Amicus curiae: amigo da corte ou amigo da parte?* São Paulo: Saraiva, 2010. p. 113-115.

31 MEDINA, Damares. *Amicus curiae: amigo da corte ou amigo da parte?* São Paulo: Saraiva, 2010. p. 118.

32 MEDINA, Damares. *Amicus curiae: amigo da corte ou amigo da parte?* São Paulo: Saraiva, 2010. p. 168-170.

pelo STF 16 audiências públicas, todas elas versaram sobre temas controversos de implementação de políticas públicas. Envolveram principalmente temas relativos a aspectos de proteção ambiental em contraposição à questões de ordem econômica e sobre valores morais ainda controversos na opinião pública<sup>33</sup>.

### 3.3. O caso da demarcação de terras quilombolas

Em abril de 2012, iniciou-se o julgamento da ADI 3.239-DF, em que se discute a constitucionalidade do Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A ação fora proposta em 2004 pelo Partido da Frente Liberal-PFL, hoje denominado Democratas-DEM, cuja linha ideológica conservadora de centro-direita representa sobretudo os grandes produtores agrícolas e pecuaristas, e as tradicionais oligarquias rurais no país. A ADI 3.239 baseou-se nos seguintes fundamentos:

- 1 a impossibilidade de edição de regulamento autônomo para tratar da questão, haja vista o princípio constitucional da legalidade;
- 2 a inconstitucionalidade do uso da desapropriação, prevista no art. 13 do Decreto 4.887/03, bem como do pagamento de qualquer indenização aos detentores de títulos incidentes sobre as áreas quilombolas, tendo em vista o fato de que o próprio constituente já teria operado a transferência da propriedade das terras dos seus antigos titulares para os remanescentes dos quilombos;
- 3 a inconstitucionalidade do emprego do critério de autoatribuição, estabelecido no art. 2º, caput e § 1º do citado Decreto, para identificação dos remanescentes de quilombos;
- 4 a invalidade da caracterização das terras quilombolas como aquelas utilizadas para “reprodução física, social, econômica e cultural do grupo étnico” (art. 2º, § 2º do Decreto 4.887/03) – conceito considerado excessivamente amplo - bem como a impossibilidade do emprego de “critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades de quilombos” para medição e demarcação destas terras (art. 2º, § 3º), pois isto sujeitaria o procedimento administrativo aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados.<sup>34</sup>

Durante o julgamento, a Advocacia-Geral da União-AGU, intérprete legitimado constitucionalmente, atuou como defensora da manutenção da norma impugnada. Durante a sustentação oral no julgamento, salientou o caráter compensatório art. 68 do ADCT como ação afirmativa a ser realizada pelo Estado. Argumentou que, na construção do decreto impugnado, utilizou-se de paradigma antropológico contido na Constituição. Justificou a incorporação do elemento de autodeclaração como um dos requisitos necessários à identificação da comunidade quilombola, fundamentando-se na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT<sup>35</sup>. Defendeu a necessidade de desapropriação para compensar terceiros de boa-fé que se encontravam nas áreas pleiteadas pelos quilombolas<sup>36</sup>.

33 Os temas das audiências públicas realizadas até o presente momento foram: Internação hospitalar com diferença de classe no SUS; Alterações no marco regulatório da gestão coletiva de direitos autorais no Brasil; Programa “Mais Médicos”; Biografias não autorizadas; Financiamento de Campanhas Eleitorais; Regime Prisional; Queimadas em Canaviais; Campo Eletromagnético em Linhas de Transmissão de Energia; Marco Regulatório sobre TV por Assinatura no Brasil; Pesquisas com Células Tronco Embrionárias; Proibição do Uso de Amianto; Lei Seca; Políticas de Ação Afirmativa de Acesso ao Ensino Superior; Interrupção de Gravidez- Feto Anencéfalo; Importação de Pneus Usados e Judicialização do Direito à Saúde. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>>. Acesso em: 25 out. 2014.

34 Cf. SARMENTO, Daniel. *Territórios Quilombolas e Constituição*: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03. Parecer da Procuradoria Regional da República da 2ª Região, elaborado por solicitação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Rio de Janeiro: março de 2008. Disponível em: <<http://6ccr.pgr.mpf.gov.br/adi3239/territorios-quilombolas-e-constituicao-a-adi-3-239-e-a-constitucionalidade-do-decreto-4-887-03>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

35 Tratado internacional ratificado pelo Brasil por meio do Decreto 5.051/04.

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AGU defende a constitucionalidade de decreto que regulamentou ocupação de áreas de quilombos*. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205298&caixaBusca=N>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

A Procuradoria-Geral da República-PGR também defendeu a constitucionalidade do decreto presidencial. Na sustentação oral, relatou as dificuldades iniciais de compreensão do disposto no art. 68 do ADCT, argumentou, com base em estudos antropológicos, a relação transcendental com a terra que possuem os quilombolas. Com base em material de organizações não governamentais, explicou a luta dos descendentes de quilombolas para garantir seus direitos territoriais. Defendeu o caráter inclusivo da Constituição com relação às minorias. Considerou as indenizações justas e necessárias nos casos previstos no Decreto impugnado<sup>37</sup>.

O Decreto 4.887, de 2003, que criou procedimento administrativo no âmbito do Poder Executivo Federal para garantir os direitos às terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas, claramente assegurados na Constituição de 1988, possui nítida função de ação afirmativa. É patente a dimensão social da questão debatida, visto que se trata de direitos territoriais de minorias prioritariamente rurais, portadoras de identidade étnica, cultura e tradições próprias, vivendo em sua maioria em condições de extrema pobreza. Trata-se de manifestação jurídica da implementação de política pública de viés social.

Segundo dados da Fundação Palmares, entidade pública responsável pelo cadastramento dos quilombolas, existem hoje mais de 1.200 comunidades quilombolas cadastradas. Estima-se que possam ser 3.000 comunidades. Segundo a AGU, até o momento foram concedidos 110 títulos, envolvendo mais de 11 mil pessoas<sup>38</sup>. A decisão sobre a constitucionalidade do decreto afetará essas comunidades, refletindo nos rumos das políticas públicas destinadas à salvaguarda de seus direitos. A par disso, como pano de fundo, emergem as controvertidas questões fundiárias que no Brasil contrapõem no cenário político, jurídico e institucional diversos atores, representando os mais variados interesses (proprietários rurais, posseiros, trabalhadores sem-terra, ambientalistas, indígenas, quilombolas, populações tradicionais, etc.).

Na ADI 3.239/DF, foram admitidos 25 amici curiae, dentre eles organizações não governamentais de defesa de minorias, do meio ambiente e de direitos humanos, associações de classe, instituições de estudos jurídicos, associações órgãos públicos, representantes dos Estados federados, do setor produtivo industrial e agrário, de organizações religiosas, de comunidades de quilombolas, dentre outros<sup>39</sup>.

Além da AGU e PGR, mais de 40 entidades, até mesmo algumas não admitidas como *amicus curiae*, pleitearam a realização de audiência pública para que pudessem ser apresentados argumentos para colaborar na decisão da Corte. Como o debate foi trazido para a arena judicial, muitos atores consideraram necessário viabilizar a participação, dando voz a todos os envolvidos no processo da política pública afetada.

Fizeram sustentação oral, além do autor, da AGU e da PGR, seis *amici curiae*<sup>40</sup>. Em defesa dos direitos das comunidades quilombolas: um da CNBB, um do Estado do Paraná, um de associações quilombolas e um de institutos de defesa de direitos de minorias. Em defesa dos argumentos levantados pelo autor da ação, o DEM, falaram o advogado da Associação Brasileira de Celulose e Papel-Bracelpa e o representante da Sociedade Rural Brasileira<sup>41</sup>.

37 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *PGR se manifesta pela improcedência da ADI 3239*. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205293>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AGU defende a constitucionalidade de decreto que regulamentou ocupação de áreas de quilombos*. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205298&caixaBusca=N>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

39 As entidades admitidas como amici curiae na ADI 3239-DF, rel. Min. Cezar Peluso. ADI foram: Instituto Pro Bono; Conectas Direitos Humanos; Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP; Centro pelo direito à moradia contra despejos – COHERE; Centro de justiça global; Instituto socioambiental – ISA; Instituto de estudos, Formação e assessoria em políticas sociais – Polis; Terra de direitos; Federação dos trabalhadores na agricultura do Estado do Pará - FETAGRI-PARÁ; Estado do Pará; Estado de Santa Catarina; Confederação Nacional da agricultura e pecuária do Brasil – CNA; Confederação nacional da indústria – CNI; Associação brasileira de celulose e papel – BRACELPA; Sociedade rural brasileira; Centro de assessoria jurídica popular mariana crioula; Koinonia presença ecumênica e serviço; Associação dos quilombos unidos do barro preto e indaiá; Associação de moradores quilombolas de Santana - Quilombo de Santana; Coordenação das comunidades negras rurais quilombolas de Mato grosso do Sul; Instituto nacional de colonização e reforma agrária – INCRA; Estado do Paraná; Conferência nacional dos bispos do Brasil – CNBB; Instituto de advocacia racial e ambiental – IARA; Clube palmares de Volta Redonda – CPVR.

40 A possibilidade de sustentação oral por representantes dos amici curiae remontam ao precedente aberto na ADI 2.777, rel. Min. Cezar Peluso.

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decreto questionado na ADI dos quilombolas é defendido por interessados na tribuna do STF*. Brasília,

O relator da ação, Ministro Cezar Peluso, à época Presidente da Corte, conheceu da demanda e proferiu o voto no sentido de declarar a inconstitucionalidade do ato impugnado, com modulação dos efeitos da decisão para assegurar a validade dos títulos emitidos até a data do julgamento. Com relação à realização da audiência pública, afirmou que, a despeito dos diversos pedidos, não identificou razão para convocá-la, pois a demanda se restringiria a matéria de direito não envolvendo complexidade técnica. No seu entendimento os autos já estariam suficientemente bem instruídos. Para o ministro relator, as questões referentes às comunidades se encerrariam numa questão meramente temporal, desprezando-se trabalhos “metajurídicos” desenvolvidos por juristas e antropólogos no sentido de ampliar e modernizar o conceito de “quilombos”. O sentido apreendido do texto constitucional não mereceria análise que extrapolasse a dimensão meramente jurídica<sup>42</sup>.

O relator parece ter optado, embora com o acolhimento da participação dos *amigos da Corte*, por uma interpretação constitucional de uma *sociedade fechada* ao não reconhecer a complexidade das questões antropológicas, agrárias e sociais envolvidas na questão quilombola. No entanto, acreditamos que o julgamento desse processo é atuação judicial na implementação de política pública. A decisão jurídica ali extraída deverá definir os rumos da política afirmativa em questão.

Após proferido o voto, a Ministra Rosa Weber pediu vista dos autos, o que postergou a decisão da Corte para data a ser definida ainda. No caso, as minorias a serem afetadas pelo julgamento da ação constitucional, embora representadas em número expressivamente maior, pelo menos até o momento, parecem não ter apresentado argumentos, além dos jurídicos, que pudessem sensibilizar o relator da matéria para uma abertura procedimental maior do que já fora concedida.

Pode-se conjecturar que a realização da audiência pública, como ocorrido em caso que também envolvia questões ligadas a ações afirmativas envolvendo minorias afrodescendentes (ADPF 186 e Recurso Extraordinário 597.285/RS)<sup>43</sup>, poderia ter contribuído para o aprofundamento do debate em questão controversa que envolve minorias étnicas e raciais e seus direitos territoriais, contrapostos a interesses econômicos, sociais, culturais, ambientais e até institucionais. Esse debate é basilar para a implementação das políticas públicas destinadas a afrodescendentes.

A retomada do julgamento e a fundamentação das decisões poderão indicar se, no caso dos quilombolas a interpretação constitucional deverá ser aprimorada, abrindo-se a Corte para uma ampliação da participação por meio da realização, ainda que tardia de audiência pública, ou se as manifestações do *amici curiae* da forma como realizadas foram suficientes para expressar a pluralidade de ideias e interesses que cercam o tema de política pública.

## 4. CONCLUSÃO

O Poder Judiciário influencia a implementação de políticas públicas, especialmente por meio da atuação das Cortes Constitucionais. A atuação dos juízes mostra-se relevante no processo de desenvolvimento das políticas públicas, especialmente quando problemas públicos altamente controversos são levados a serem discutidos nos tribunais. Os juízes são atores estatais que atuam legitimamente e desempenham papel decisivo nos processos de implementação das políticas públicas. Isso se dá, principalmente, quando fazem controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, que são expressões da manifestação da ação estatal na vida dos cidadãos.

18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205329>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

42 Informativo STF nº 662. Brasília, 16 a 20 de abril de 2012.

43 Ações que versam sobre as políticas de ação afirmativa de reserva de vagas no ensino superior.

A proposta de abertura do círculo de intérpretes da Constituição, conforme proposto pelo jurista alemão Peter Häberle, que na legislação brasileira revela-se por meio da realização de audiências públicas e admissão da figura do *amicus curiae* nas ações de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito do STF, mostra-se instrumento relevante para a ampliação do debate sobre questões que interferem na implementação das políticas públicas, levadas para os tribunais constitucionais.

O caso trazido para a análise é exemplo de como a Corte Constitucional brasileira tem utilizado esses instrumentos de participação social para ampliar o debate acerca de temas controversos na implementação de políticas públicas discutidos nos tribunais. A controvérsia sobre a constitucionalidade do Decreto de demarcação das terras quilombolas deverá contribuir de forma importante para futuras discussões sobre a política pública de ação afirmativa destinada a afrodescendentes no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AGU defende a constitucionalidade de decreto que regulamentou ocupação de áreas de quilombos*. Brasília, 18 abr. de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205298&caixaBusca=N>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decreto questionado na ADI dos quilombolas é defendido por interessados na tribuna do STF*. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205329>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *PGR se manifesta pela improcedência da ADI 3239*. Brasília, 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205293>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. *Controle judicial de políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011.

COELHO, Inocêncio M. As ideias de Peter Häberle e a abertura da interpretação constitucional no direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 35, n. 137, jan./mar. 1998.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 13. ed. Boston: Longman, 2011.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada PELLEGRINI; WATANABE, Kazuo (Org.). *O controle jurisdicional de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. Audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a lei de biossegurança como forma de ocorrência da figura do 'amicus curiae'. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 2 n. 1, p. 40-49, jan./jun. 2010.

MEDINA, Damares. Quem pode ser amigo da corte? *Revista Jurídica Consulex*, ano 13, n. 308, nov. 2009.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Ativismo judicial: possibilidade e limites. *A & C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, v. 11, n. 43, p. 91-117, jan./mar. 2011.

PAIVA, Paulo. Juristocracia? As novas faces do ativismo judicial. In: FELLET, André Fernandes; PAULA, Daniel Giotti; NOVELINO, Marcelo. (Org.). Salvador: Juspodivm, 2011.

SARAVIA, Enrique. Ciclo de vida da política pública. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: FUNDAP, 2013. v. 1.

SARMENTO, Daniel. *Territórios Quilombolas e Constituição: A ADI 3.239 e a Constitucionalidade do Decreto 4.887/03*. Parecer da Procuradoria Regional da República da 2ª Região, elaborado por solicitação da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Rio de Janeiro: março de 2008. Disponível em: <<http://6ccr.pgr.mpf.gov.br/adi3239/territorios-quilombolas-e-constituicao-a-adi-3-239-e-a-constitucionalidade-do-decreto-4-887-03>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public Policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.