

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR MINISTRO EDSON FACHIN, DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF**

Processo	Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.785/DF
Relatoria	Ministro Edson Fachin
Requerente	Procuradoria-Geral da República
Requeridos	Congresso Nacional

“Entendo, portanto, que a admissão de amicus curiae confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito.”

Min. Gilmar Mendes (ADI 2548).

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS LOTÉRICOS, CORRESPONDENTES BANCÁRIOS E EMPRESÁRIOS LIGADOS A JOGOS -ALSPI, com sede em Jundiaí—SP, na rua Bom Jesus de Pirapora, 1975, Vila Rami, CEP nº 13206-480, CNPJ nº 24.585.590/0001-20, vem, por seus advogados, à r. presença de Vossa Excelência, com base nos art. 7º, § 2º da Lei nº 9.868/1999¹ e 21, XVIII do RISTF², pleitear admissão como **AMICUS CURIAE**, nos termos seguintes.

1. Fundamentos constitucionais e legais da admissão como *amicus*

1.1. “Diversidade é ouvir. A Constituição assegura que nós ouçamos. É nossa escolha fazê-lo graciosamente”, anotou o juiz aposentado da Corte Constitucional da África do Sul, Edwin Cameron, lembrando as palavras do *Chief Justice* Mogoeng Mogoeng, que havia dito o seguinte: “A nossa é uma democracia constitucional designada para garantir que os que não têm voz sejam ouvidos, e que mesmo aqueles que têm, caso não admitam os pontos de vista das minorias marginalizadas ou impotentes, pelo menos escutem”.³

¹ “Art. 7º, § 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.”

² “Art. 21. São atribuições do Relator: XVIII. Decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou nos processos de sua relatoria”.

³ Cameron, Edwin. *Justice: a personal account*. Cape Town, Tafelberg, 2014, p. 227.

1.2. No Brasil, a Constituição de 1988 decidiu ouvir. O **Preâmbulo** nos reconhece como uma sociedade “pluralista”. Pluralidade essa exortada quando se vindica direitos perante o Judiciário ou se é parte afetada por uma decisão judicial, o que reclama da Suprema Corte a disposição de interagir pluralisticamente, pois a prática cotidiana do *amicus* ergue uma nova dimensão da cidadania, a cidadania judicial, fruto da interação de grupos da comunidade com esse que é um dos três poderes da União, o Poder Judiciário, ao qual faz alusão o **art. 2º** da Constituição. Cidadania que fundamenta a República (**art. 1º, II**), frise-se.

1.3. Trata-se de uma atuação que confere ganhos de funcionalidade ao direito de petição em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (**art. 5º, XXXIV, “a”**) perante um Judiciário que não excluirá de si a apreciação de lesão ou ameaça a direito (**art. 5º, XXXV**). Um Judiciário que o fará assegurando o devido processo legal (**art. 5º, LIV**), o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (**art. 5º, LV**). “Meios e recursos a ela inerentes” a serem lidos com amplitude, quando se trata do STF.

1.4. Realizando a Constituição, o § 2º do art. 7º da Lei nº 9.868/1999, dispõe que o “relator, no STF, 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”.

1.5. Por fim, diz o **art. 21, XVIII do RISTF**: “São atribuições do Relator decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou nos processos de sua relatoria”.

1.6. Assim, o teste normativo da admissibilidade do pedido de ingresso do *amicus* é o esse: (i) a matéria é relevante? (ii) há especificidade do tema? (iii) a controvérsia gera repercussão social? (iv) o peticionante tem conhecimento especializado? (v) há representação adequada?

1.7. Os questionamentos acima ganham respostas positivas quanto à ALSPI, uma associação sem fins lucrativos, de empresários ligados a jogos, loterias e correspondentes bancários, legalmente estabelecida em dezembro de 2015 com objetivo de promover a atuação organizada dos empresários ligados a jogos, loterias e correspondentes bancários, conforme descrição em seu sítio eletrônico.⁴ Os itens seguintes demonstram essa afirmação.

⁴ Disponível em: <https://www.alspi.com.br/>

2. Representatividade e capacidade institucional da ALSPI

2.1. A Associação Nacional dos Lotéricos, Correspondentes Bancários e Empresários Ligados a Jogos, é uma associação sem fins lucrativos, de empresários ligados a jogos, loterias e correspondentes bancários, legalmente estabelecida em dezembro de 2015 e que, em 2021, se tornou associação de âmbito nacional.

2.2. A ALSPI é pautada pelos princípios de transparência, comprometimento, participação e união. A Associação busca de forma contínua a melhoria dos resultados econômico-financeiros e valorização dos negócios por ela representados, a qualidade de vida para os associados, o desenvolvimento de fornecedores competitivos de produção e serviços essenciais às atividades fim, bem como **contribuir com o debate público em torno de temas de interesse de seus associados.**

2.3. Segundo o art. 2º do seu Estatuto⁵, a ALSPI tem por finalidade promover, dentre outras, as seguintes atividades:

“I) promover a atuação organizada, dos empresários ligados a jogos loterias e correspondentes bancários;

II) desenvolver projetos de caráter filantrópico, assistencial;

III) desenvolver estudos e projetos de gerenciamento e assistência técnica, contribuindo para as implementações de ações visando garantir a melhoria e eficiência das empresas associadas;

IV) promover a união dos empresários ligados a jogos loterias e correspondentes bancários, em defesa de seus justos interesses;

V) debater em nível estadual e nacional, os problemas políticos e estruturais que afetem o exercício da atividade lotérica;

VI) firmar convivência em benefício dos associados;

VII) negociar condições vantajosas com fornecedores de produtos e serviços;

VIII) representar e defender interesses e direitos dos associados junto às entidades públicas e privadas, notadamente perante instituições bancárias e financeiras;

IX) expressar a posição dos associados perante a entidade sindical, colaborar com esta, nas ações de interesse dos associados, bem como defender os interesses e direitos dos associados perante a entidade sindical, caso haja necessidade;

⁵ Ver <https://www.alspi.com.br/posts/?dt=estatuto-social-da-associacao-dos-empresarios-ligados-a-jogos-loterias-e-correspondentes-bancarios-da-grande-sao-paulo-e-interior-cll0dWNTR1VRcXNNQnhBT0FqNFhyUT09>

X) expressar a posição dos associados, em face do contexto em que exercem suas atividades.”

2.4. O conceito de *representatividade adequada*, necessário ao preenchimento das condições de admissibilidade do presente pedido, demonstrado na transcrição acima, vem da **ADI nº 2321-MC**, quando o ministro Celso de Mello anotou:

“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”⁶.

2.5. As associações de lotéricas têm prestado grande cooperação à jurisdição constitucional numa refinada atuação como *amicus curiae*, municiando o STF com informações técnicas especializadas. São exemplos: **ADPF nº 493** (Rel. Min. Gilmar Mendes – Associação Brasileira de Loterias Estaduais), **ADI nº 3.277** (Rel. Min. Sepúlveda Pertence - Associação Brasileira de Loterias Estaduais) **ADI nº 4.986** (Rel. Min. Gilmar Mendes - Associação Brasileira de Loterias Estaduais, **ADPF nº 492** (Rel. Min. Gilmar Mendes - Associação Brasileira de Loterias Estaduais). Além disso, o tema das loterias vem sendo trazido à apreciação desta Suprema Corte há muitos anos, como é o caso da **ADI nº 2847**⁷, na qual se discutiu a competência para legislar sobre loterias.

2.6. Quanto à presente **ADI nº 6785**, a Associação preenche os requisitos para, de modo técnico-especializado, suprir a necessidade informacional da Suprema Corte quanto a nuances relativas à discussão sobre a inconstitucionalidade do art. 3º, VI e parágrafo único, e os arts. 5º-A e 5º-B da Lei nº 12.869, de 15/10/2013, estes últimos acrescentados pela Lei nº 13.177, de 22/01/2015, que dispõe sobre o regime de permissão dos serviços lotéricos, de fundamental importância para as associadas da ora requerente.

⁶ ADI 2321-MC, Pleno, DJe 10/06/2005.

⁷ ADI 2847 (DJe 26/11/2004), Rel. Min. Carlos Velloso: “CONSTITUCIONAL. LOTERIAS. LEIS 1.176/96, 2.793/2001, 3.130/2003 e 232/92, DO DISTRITO FEDERAL. C.F., ARTIGO 22, I E XX. I. - A Legislação sobre loterias é da competência da União: C.F., art. 22, I e XX. II. - Inconstitucionalidade das Leis Distritais 1.176/96, 2.793/2001, 3.130/2003 e 232/92. III. - ADI julgada procedente”.

2.7. Temas que tais, pelos efeitos diretos e imediatos que geram sobre o setor das lotéricas, inserem-se na robusta base informativa da ALSPI, já que a requerente tem em seu quadro de associados inúmeras loterias, pois está presente em mais de 20 (vinte) Estados da Federação. Eis trecho essencial do seu Estatuto:

“Art. 3º. No desenvolvimento de suas atividades a Associação observará os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, economicidade e da eficiência, não fará qualquer discriminação de raça, gênero, cor ou religião, bem como se manter atualizada sobre a legislação vigente e possíveis mudanças, tendo como seus principais compromissos:

I) Defender os interesses de seus associados, representando-os sempre e onde for necessário, notadamente junto às Instituições bancárias e/ou financeiras, e outros órgãos Governamentais ou qualquer outra organização;

II) Zelar pelo bom nome de seus Associados estimulando o seu desenvolvimento profissional, o espírito de classe, preservando a ética e dignidade profissionais;

III) Intensificar as relações de amizade e colaboração entre seus associados visando difundir as melhores práticas ligadas aos seus negócios;

IV) Manter atualizados os associados através de email, sobre as ameaças e oportunidades ligadas aos negócios, visando o crescimento dos mesmos;

V) Sugerir e promover negociações junto a fornecedores comuns de produtos e serviços visando a redução de custo, ou a obtenção de qualquer outro tipo de condição negocial favorável aos associados;

VI) Executar outras atividades de interesse dos associados.

2.8. Logo, a sua finalidade institucional a habilita a realizar a sua *ratio essendi*, vitalizando o postulado da cooperação que informa o processo civil contemporâneo, à luz do que consta do comando constante do art. 6º do CPC, que diz: “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

2.9. Ademais, a ALSPI pode incrementar os materiais específicos à discussão, uma vez que está entre os seus objetivos **a promoção de movimentos de valorização funcional da categoria**, e, no caso, se discute a inconstitucionalidade da permissão dos atuais serviços lotéricos, cujos interesses são tutelados pela ALSPI, conforme art. 2º, VIII, do Estatuto.

2.10. Some-se a isso o fato de que o art. 2º, IX, do Estatuto Social, elenca como objetivo da ALSPI a promoção de movimentos que tenham por escopo a valorização de toda categoria no âmbito de territorial de sua jurisdição:

“IX) expressar a posição dos associados perante a entidade sindical, colaborar com esta, nas ações de interesse dos associados, bem como defender os interesses e direitos dos associados perante a entidade sindical, caso haja necessidade;”

2.11. Além disso, a importância da inserção da ALSPI no debate público é tamanha que, em 2021, a requerimento da **Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados**, foi solicitada a **participação da ALSPI em audiência pública**, com o objetivo de debater o **Projeto de Lei nº 472, de 2007**, que “autoriza os Estados Federado e o Distrito Federal a explorar loterias”. A propósito, a ALSPI tem presença permanente e reconhecida junto aos Poderes Legislativo e Executivo nos níveis Municipal, Estadual e Federal.

2.12. Daí o interesse em aportar à jurisdição da Suprema Corte a sua perspectiva sobre o tema, a partir dessas mesmas preocupações normativas, porém ilustrando-as e interpretando-as com a *expertise* de quem olha a estrutura das lotéricas, em âmbito nacional, de uma forma mais próxima e abrangente, a partir de uma compreensão sistemática.

2.13. O STF tem ressaltado a importância do *amicus*, destacando que a intervenção deve apoiar-se em razões que a tornem desejável e útil ao processo, com o objetivo de pluralizar o debate constitucional. Eis trecho do ministro Celso de Mello:

“A admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimidade social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais. Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 – que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* – tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional.”⁸

2.14. Sobre a pluralização do debate em processos objetivos, a crescente participação do *amicus curiae* está em conformidade com o caráter democrático do constitucionalismo

⁸ ADI 2130-3, Min. Celso de Mello. Informativo STF 215, DJ 2.2.2001.

contemporâneo de alma pluralista, conforme ensina Peter Häberle⁹. Sobre esse tema, o ministro Gilmar Mendes, em decisão proferida na **ADI nº 2548** (DJe 18/10/2005), afirmou:

“Ao ter acesso a essa pluralidade de visões em permanente diálogo, este Supremo Tribunal Federal passa a contar com os benefícios decorrentes dos subsídios técnicos, implicações político-jurídicas e elementos de repercussão econômica que possam vir a ser apresentados pelos ‘amigos da Corte’. Essa inovação institucional, além de contribuir para a qualidade da prestação jurisdicional, garante novas possibilidades de legitimação dos julgamentos do Tribunal no âmbito de sua tarefa precípua de guardar a Constituição. (...) **Entendo, portanto, que a admissão de *amicus curiae* confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto**, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito.”
(grifo nosso)

2.15. Assim, além do legítimo interesse na discussão da matéria, e da efetiva capacidade de suprir a Corte Suprema com informações técnico-especializadas, a ALSPI também ampliaria a perspectiva empírica da matéria, haja vista ser a única interessada na participação como amiga da corte postulante a aportar informações nestes autos até o momento.

3. O quadro factual-jurídico subjacente à ação de fiscalização abstrata

3.1. Esta **ADI nº 6785** ataca os seguintes dispositivos: art. 3º, VI e parágrafo único, e os artigos 5º-A e 5º-B da Lei nº 12.869, de 15/10/2013. Estes últimos, acrescidos pela Lei nº 13.177, de 22/10/2015, que dispõem sobre o regime de permissão dos serviços lotéricos, extremamente importantes para as suas associadas. Eis os comandos:

“Art. 3º Os editais de licitação e os contratos firmados pela outorgante com os permissionários referidos no caput do art. 1º observarão, obrigatoriamente, as seguintes diretrizes operacionais e critérios de remuneração:

(...)

VI – os contratos de permissão serão firmados pelo prazo de 20 (vinte) anos, com renovação automática por idêntico período, ressalvados a rescisão ou a declaração de caducidade fundada

⁹ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da constituição:** para interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Editora: Sergio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997, p. 47-48.

em comprovado descumprimento das cláusulas contratuais, ou a extinção, nas situações previstas em lei.

Parágrafo único. Em caso de permissão de serviços lotéricos, o prazo de renovação referido no inciso VI deste artigo contar-se-á a partir do término do prazo de permissão, independentemente do termo inicial desta.

(...)

Art. 5º-A. São válidas as outorgas de permissão lotéricas e seus aditivas contratuais celebrados até 15 de outubro de 2013 perante a Caixa Econômica federal, por meio de termos de responsabilidade e compromisso, que concederam prazo de permissão adicional de duzentos e quarenta meses, aos quais serão aplicadas as renovações automáticas previstas no inciso VI e parágrafo único do art. 3º.

Parágrafo único, Não se aplica o disposto no caput quando tiver havido rescisão contratual por comprovado descumprimento das cláusulas contratuais pelo permissionário lotérico.

Art. 5º-B. Aplaca-se a renovação automática prevista no art. 5º-A às demais permissões lotéricas celebradas até a data de publicação desta Lei após a data final de vigência, inclusive quando decorrente de renovação automática prevista no respectivo contrato.

3.2. Para a PGR, a Lei nº 13.177/2015, ao alterar a Lei nº 12.869/2013, legalizou as prorrogações de contratos lotéricos firmados sem licitação, em frontal contrariedade aos arts. 175 e 37, *caput* e XXI, da Constituição Federal.

3.3. Dessa forma, não se poderia interpretar o inciso VI e o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 12.869/2013 de modo a esvaziar o sentido e o alcance do texto constitucional. A única interpretação dos dispositivos consentânea com a Constituição seria a de permitir prorrogações contratuais somente às permissões lotéricas que foram precedidas de licitação.

3.4. Por fim, a PGR postula a interpretação conforme a Constituição do art. 3º, VI e parágrafo único, da Lei nº 12.869/2013 e a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 5º-A e 5º-B da mesma norma, acrescidos pela Lei nº 13.177/2015.

3.5. Para expor a perspectiva técnico-especializada sobre os muitos pontos ventilados na inicial da **ADI nº 6785**, ajuizada pela PGR neste STF, a ALSPI apresentará ulteriormente, nos termos da Lei nº 9.868/99 e do Regimento Interno do STF, suas razões de mérito, havendo a possibilidade de, inclusive, fazer juntar estudos econômicos ínsitos à disputa.

3.6. As questões relativas às loterias no Brasil não surgiram com a promulgação da Constituição de 1988, já que, a primeira legislação disciplinadora do regime jurídico da loteria nacional data de 1932, com o Decreto 21.143¹⁰. Daí em diante, muitas foram as leis e discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca da natureza jurídica das loterias, regime jurídico, competência para regular e explorar, bem como a concessão de seus serviços pela União, Estados e Distrito Federal.

3.7. Para a resolução da questão constitucional trazida pela **ADI nº 6785** será necessário discutir a própria natureza jurídica da exploração da atividade lotérica, para, a partir daí, se verificar a necessidade de exigência ou não de licitação prévia para a renovação dos contratos já vigentes. A esse respeito, o ministro Gilmar Mendes, relatando a **ADI nº 4986**, registrou:

“Os embates sobre a natureza jurídica das atividades lotéricas são tradicionalmente explorados na doutrina e na jurisprudência pátria a partir da dicotomia tradicional do Direito Econômico, que segrega o regime das chamadas atividades econômicas em sentido estrito daquele atribuído aos chamados serviços públicos.”

3.8. Além disso, é importante ressaltar que, a lei impugnada veio para conferir segurança jurídica aos contratos que vigoravam quando do advento da Lei nº 12.869/2013, ou seja, não se buscou burlar o princípio da licitação, mas resguardar relações jurídicas consolidadas.

4. O pedido

4.1. Assim, a Associação Nacional dos Lotéricos, Correspondentes Bancários e Empresários Ligados a Jogos— ALSPI, vem, com base nos arts. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/99 e 21, XVIII, do RISTF, requerer a sua admissão como **AMICUS CURIAE**, para, além dos aportes jurídicos trazidos nesta primeira manifestação, submeter à elevada jurisdição desta Suprema Corte aportes adicionais que hão de enriquecer a discussão e suprir qualquer eventual déficit informacional que um debate dessa envergadura porventura gere.

4.2. Será juntada manifestação de mérito a esmiuçar todos os aspectos da constitucionalidade dos art. 3º, VI e parágrafo único, e os arts. 5º-A e 5º-B da Lei nº 12.869, de 15/10/2013, estes últimos acrescentados pela Lei nº 13.177, de 22/01/2015.

¹⁰ TÁCITO, Caio. **Loterias Estaduais** (criação e regime jurídico). Pareceres. Revista de Direito Público, 1985, p. 76).

4.3. Requer, ainda, que todas as publicações sejam feitas em nome do advogado **MARCELO MONTALVÃO MACHADO**, OAB/DF nº 34.391, OAB/SE nº 4.187 e OAB/SP nº 357.553, sob pena de nulidade processual.

E. deferimento

Brasília, 28 de julho de 2021.



Saul Tourinho Leal

OAB/DF 22.941



Rodrigo Barbosa Araújo

OAB/DF 65.206