Isabella de Brito Vianna Pedretti

A ATUAÇÃO DAS ENTIDADES DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS NO INSTITUTO DO *AMICUS CURIAE*

Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, sob a orientação de Clarissa Ferreira de Melo Mesquita.

São Paulo

2011

Resumo: A presente pesquisa objetiva responder a questão referente ao papel de atuação das entidades de interesses difusos e coletivos como *amici curiae*, no âmbito do STF. Objetivou-se saber se os elementos trazidos pelas entidades contribuíam para o debate constitucional, na medida em que eles fossem incorporados pelos ministros em suas razões de decidir. O método consistiu em uma comparação entre os argumentos trazidos pelas referidas entidades em seus pareceres e aqueles proferidos pelos ministros em seus votos nos casos delimitados no universo de pesquisa (análise qualitativa), assim como também no levantamento do número de entidades participantes em todas as ações, entre os anos de 2006 e 2011, em relação ao número de participação de *amici curiae* em tais ações (análise quantitativa). Em uma conclusão geral, foi percebido que a atuação ainda é pequena, tanto no que tange à análise qualitativa, quanto à análise quantitativa. Porém, conclusões parciais demonstraram que as entidades garantem uma maior pluralidade de argumentos, assim como também um debate mais democrático, pelo fato delas atuarem como um instrumento de ligação entre a sociedade e a Corte.

Acórdãos citados: ADI 3112 ; ADI 3729 ; ADI 3768 ; ADI 2999 ; ADI 3944; ADI 3510; ADPF 165; ADI 130.

Palavras – chave: STF; Entidades de interesses difusos e coletivos; ONG; *Amicus Curiae*; Sociedade civil; Ministros.

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer a todos os meus colegas da Escola de Formação que me motivaram ao longo do ano de 2011 a estudar o Supremo Tribunal Federal e os debates constitucionais, assim como a todos os professores que me permitiram usufruir dessa oportunidade.

Agradeço também a minha orientadora Clarissa Mesquita, que me auxiliou durante todo o processo de elaboração da monografia, com toda a sua paciência e dedicação.

E, por fim, agradeço aos meus pais, Maria da Graça e Luiz, que sempre me deram apoio e, nesse meu primeiro trabalho no mundo da pesquisa, não mediram esforços para me auxiliar no que fosse preciso.

Índice

1.Introdução.....6

2.Material e método.....9

2.1 Forma de seleção dos acórdãos 9

2.2 A conceituação de Organização Não-Governamental 11

2.3 Análises qualitativa e quantitativa 12

2.4 Observações específicas 13

3. Aspectos gerais dos *amici curiae* 15

3.1 Definição do termo *amicus curiae*.....15

3.2 Os *amici curiae* e o Supremo Tribunal Federal 16

3.3. Requisitos trazidos pela Lei n.9868/99 quanto aos *amici curiae* 18

4. Análise quantitativa 22

4.1 Análise quantitativa referente ao número de ONGs em relação ao número de *amici curiae* participantes em cada ano 22

4.2 Análise quantitativa referente às decisões acatadas pela Corte 23

4.3 Conclusões parciais da pesquisa quantitativa.....25

5. Análise qualitativa 27

5.1. O papel das entidades no caso "Estatuto do Desarmamento" (ADI 3112).....29

5.1.1 Da pertinência das entidades na ADI 3112 29

5.1.2 Breve relatório do caso 30

5.1.3 Argumentação das ONGs 32

5.1.4 Relação entre os argumentos dos ministros e das ONGs 34

5.1.5 Conclusões parciais 37

5.2. O papel das entidades no caso do "Corte de Energia Elétrica" (ADI 3729).....38

5.2.1 Da pertinência das entidades na ADI 3729 38

5.2.2 Breve relatório do caso 39

5.2.3 Argumentação das ONGs 40

5.2.4 Relação entre os argumentos dos ministros e das ONGs.....43

5.2.5 Conclusões parciais 45

5.3. O papel das entidades no caso dos "Transportes Públicos" de Idosos (ADI 3768) 46

5.3.1 Da pertinência da entidade na ADI 3768 46

5.3.2 Breve relatório do caso 47

5.3.3 Argumentação da ONG.....48

5.3.4 Relação entre os argumentos dos ministros e da ONG 50

5.3.5 Conclusões parciais.....52

5.4. O papel das entidades no caso do "Saneamento Básico" (ADI 2999).....53

5.4.1 Da pertinência das entidades na ADI 2999 53

5.4.2 Breve relatório do caso 55

5.4.3 Argumentação das ONGs 57

5.4.4 Relação entre os argumentos dos ministros e das ONGs 58

5.4.5 Conclusões parciais 59

5.5. O papel das entidades no caso da "Implantação da Televisão Digital" (ADI 3944) 60

5.5.1 Da pertinência das entidades na ADI 3944.....60

5.5.2 Breve relatório do caso 61

5.5.3 Argumentação das ONGs 64

5.5.4 Relação entre os argumentos dos ministros e das ONGs 67

5.5.5 Conclusões parciais 68

6. Conclusão 70

7. Referências Bibliográficas 74

1. Introdução

Muitos dos debates que ocorrem no Supremo Tribunal Federal dizem respeito a temas de grande repercussão e que, uma vez decididos, poderão gerar grandes impactos em nossa sociedade. Porém, se nesses debates a sociedade não participa como sendo uma das partes, de que modo então poderá intervir para defender seus interesses?

Para um primeiro passo é necessário, devido a sua amplitude, que ela seja representada por algo ou alguém, e é aí que encontramos a figura das Organizações Não – Governamentais, mais especificamente, as delimitadas, para os fins da pesquisa, às entidades de interesses difusos e coletivos, as quais são espécies daquelas e têm como principal foco a luta pelos direitos e deveres de grupos pertencentes à sociedade civil. São organizações pertencentes ao Terceiro Setor e que contêm, entre outras características, fins não lucrativos e o exercício focado em movimentos e trabalhos voluntários para atingir interesses ligados à segmentos da sociedade, levando a acreditar serem as representantes mais próximas desses.

Em um segundo momento, é necessário verificar por qual meio essas entidades entrariam no processo, e foi aqui que deparei com a figura dos *amici curiae*[1], os "amigos da corte". Figura recente na legislação brasileira e com origem no direito norte-americano, esse instituto foi trazido pela Lei n.9868/99, referente às ADIs e às ADCs e pela Lei n.9822/99, a qual trata das ADPFs. Ele permite que terceiros possam integrar o processo trazendo novas informações, tendo então o intuito de torná-lo mais pluralista e democrático. A partir desses dois elementos, entidades e *amicus curiae,* me propus a pesquisar a atuação daquelas nesse instituto, respondendo a questão que motivou o presente trabalho: "qual o papel da atuação das entidades de interesses difusos e coletivos como *amici curiae* no âmbito do STF?". É certo que esse questionamento é amplo e não permitirá uma

[1] A monografia "A caracterização do *amicus curiae* à luz do Supremo Tribunal Federal" realizada pela ex-aluna da Escola de Formação, na Sociedade Brasileira do Direito Público – SBDP, Thais Laurenttis, ofereceu muitos subsídios para o desenvolvimento do presente trabalho, incluindo a definição de conceitos, a previsão na legislação, entre outros, que auxiliaram a presente pesquisa.

resposta imediata, o que implicará em uma análise profunda da jurisprudência no desenvolver dessa pesquisa.

Ao me referir à "atuação das ONGs", pretendo abranger tanto a participação que essas entidades possuem em relação às ações julgadas no STF como *amici curiae*, procurando saber se possuem uma presença ativa e marcante nesse âmbito, como também o aproveitamento dos seus respectivos argumentos nos fundamentos e decisões da Corte. Quanto a esse último, se caracteriza como sendo como um dos objetos centrais da pesquisa, tendo em vista que grande parte dela se dedicará a analisar em que medida os argumentos trazidos por essas entidades são incorporados pelos ministros do STF, em seus votos.

Apesar de o exercício praticado pelas Organizações Não-Governamentais não ser uma tradição brasileira no país, a meu ver, ele pode gerar resultados significantes, e neste sentido, na medida em que essas organizações forem defender interesses da sociedade em debates constitucionais, poderão também obter efeitos positivos, fortalecendo, desse modo, as regras do jogo democrático.

A presente pesquisa parte da hipótese (a ser testada ao longo do trabalho) de que, a partir do momento em que essas entidades incidem no processo, trazendo elementos novos e relevantes ao debate, passam a contribuir para que ele se torne não só mais rico e pluralista, mediante dados, estatísticas e outras considerações, como também mais democrático, na medida em que, os magistrados, incorporando esses elementos em seus votos, e, por conseqüência, na tomada de suas decisões, estariam incorporando indiretamente também os interesses da sociedade civil e, conseqüentemente, efetivando sua participação.

Sendo assim, acredito que os ministros deveriam levar em consideração os elementos trazidos pelas entidades de interesses difusos e coletivos na maioria dos debates, uma vez que a pluralidade de argumentos tocaria em diversos pontos e deixaria mais seguro quando se fosse tomar a decisão final pelo Tribunal. Deste modo, traria benefícios não só para o debate em geral, como também para a sociedade, primeiro porque ela seria ouvida de um modo indireto, já que as entidades atuariam nesse ponto, como um instrumento de ligação entre a sociedade e o Supremo Tribunal

Federal, por intermédio do instituto do *amicus curiae* e*,* em segundo, porque permitiria com que ela participasse de debates que abrangem temas e implicam em impactos no seu cotidiano.

A partir da importância dessas entidades e tendo em vista a necessidade de analisar concretamente a atuação delas junto ao STF, a presente pesquisa se dividirá em tais partes: o processo metodológico, os aspectos gerais do instituto do *amicus curiae,* as análises quantitativa e qualitativa, e por fim, a conclusão final do trabalho realizado.

2. Material e Método

Nesse item procurarei expor os passos percorridos na área metodológica, visando mostrar como foi o progresso na seleção do universo que foi pesquisado e as escolhas e mudanças realizadas ao longo do presente trabalho.

2.1. Forma de seleção dos acórdãos

Para uma primeira delimitação do universo pesquisado recorri ao *site* do Observatório do STF, que tem como objetivo fornecer um banco de dados referente ao julgamento de ADIs, ADOs, ADCs e ADPFs, no período entre 21/06/2006 à 10/01/2010[2]. O Observatório é também "a base empírica" da pesquisa "Accountability e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: estudo empírico de variáveis institucionais e a estrutura das decisões", desenvolvida pela Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP) com auxílio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)"[3]. Visto que a entrada dos *amici curiae* se dá apenas nesses 3 tipos de ações (ADI, ADC e ADPF),[4] optou-se por recorrer ao Observatório do STF para realizar a busca das ações e delimitar o universo de pesquisa.[5]

Em junho, iniciei a busca no campo "data de publicação" delimitando o objeto de pesquisa primeiro a 21/06/2006 até 01/01/2007, não encontrando nenhuma participação de *amici curiae* nas ações. Em seguida,

---

[2] A data inicial (21/06/2006) foi marcada pelo início da Presidência da Ministra Cármen Lúcia e a data final (10/01/2010) o momento até onde foram feitos os levantamentos de dados pelo *site* do Observatório.

[3] Citação retirada do *site* do Observatório do STF disponível em: <http//www.observatoriodostf.org.br>. Acesso em: 21/06/2011.

[4] LAURENTIIS, Thais Catib de – "A caracterização do *Amicus Curiae* à luz do supremo tribunal federal". Monografia realizada de Sociedade Brasileira de Direito Público, Escola de Formação. (Pág. 4).

[5] A pesquisa "Repercussão geral e o sistema brasileiro de precedentes" (ainda não publicada), feita pelo núcleo de pesquisas da Sociedade Brasileira do Direito Público – SBDP abrangeu a participação do instituto do *amicus curiae* em Repercussões Gerais e não apenas em controle abstrato de constitucionalidade. Houve nesse aspecto uma convergência, segundo a pesquisa, entre o regimento interno do STF e o Código de Processo Civil em que se permitiu a entrada de terceiros em alguns casos de Repercussão Geral (p.77).

do mesmo modo, delimitei o período entre 01/01/2007 e até 01/01/2008, selecionando dentre os 124 acórdãos encontrados aqueles que dispunham de *amicus curiae* (24 acórdãos) e por último os que tinham Organizações Não-Governamentais como *amicus curiae* (3 acórdãos). Repeti o mesmo procedimento, colocando o período entre 01/01/2008 e até 01/01/2009, chegando ao resultado de 57 acórdãos encontrados, 9 que dispunham de *amicus curiae*, mas nenhum em que figurassem ONGs. E, por fim, delimitei a pesquisa para o período de 01/01/2009 até 01/01/2010, encontrando 43 acórdãos, entre esses 9 com a participação de *amicus curiae*, 2 dos quais em que figuravam ONG's. Ademais, com vistas a se garantir a atualidade dos casos julgados, recorri ao ano de 2010, que não é objeto da pesquisa referida. Ao entrar no *site* do STF, acessei "jurisprudência", seguido de "pesquisa" e preenchi o campo de "pesquisa livre" com "ADI", selecionando o período entre 01/01/2010 e até 01/01/2011 e escolhendo o órgão julgador "Plenário". Obtive todas as ações em que foram julgadas ADIs, totalizando 55. Dentre essas, 7 tiveram *amici curiae* no processo e apenas 2 contaram com a participação de ONGs. Ao preencher o campo com "ADC" obtive 30 resultados, mas nenhum que tivesse o instituto do *amicus curiae*, e ao preencher o campo com "ADPF" obtive 27 ações, uma com participação de *amicus curiae,* mas nenhuma com ONGs.

No início de setembro realizei uma delimitação final do objeto de pesquisa para atualizar ainda mais os dados. Exerci o mesmo processo de busca referente ao ano de 2010 no site do STF, mas dessa vez selecionando o período entre 01/01/2011 e até 01/07/2011. Nesta busca, entre as 11 entidades encontradas com o termo "ADC", nenhuma teve a participação de *amici curiae* e, dentre as 105 encontradas com o termo "ADI", 2 tiveram tal participação, porém, nenhuma satisfez o objetivo almejado (ONGs participantes). Porém, ao realizar a busca com o termo "ADPF", encontrei, dentre os 10 resultados, 2 que tinham a participação de *amicus curiae* e 1 que tinha a atuação de ONGs. Sendo assim, na delimitação final do universo de pesquisa, dentre as 7 ações selecionadas, 7 são ADIs e apenas uma é ADPF.

A partir disso, foram selecionados os casos em que os acórdãos já foram publicados e aqueles em que houve a disponibilização das petições

das ONGs, a fim de se comparar os argumentos utilizados pelos ministros em seus votos com os utilizados pelas entidades participantes como terceiros. Objetiva-se com isso analisar se os argumentos levantados pelas ONGs foram utilizados pelo Tribunal e, se foram, de que forma.

Como o objeto de pesquisa volta-se às ONGs, foi necessário delimitar essas entidades, apresentando seu conceito e principais características, o que foi feito a partir da análise de artigos e livros que tratam dessas organizações.

2.2. A conceituação de Organização Não- Governamental

Foi durante o processo de delimitação dos acórdãos que me deparei com a questão de saber "o que são ONGs?". De antemão, ainda na fase de execução do pré-projeto, acreditava que o conceito dessas organizações estivesse previsto no ordenamento. Porém, no momento da delimitação dos acórdãos, ao recorrer à Lei, não foi possível achar tal conceito. Sendo assim, delimitei provisoriamente o universo de pesquisa, utilizando meus conhecimentos básicos sobre Organizações Não-Governamentais e o modo de classificação adotado pelo Observatório, selecionando por entidades de interesses difusos e coletivos e entre outras que, a meu ver, poderiam ser classificadas como ONGs. Após uma pesquisa profunda em doutrina, cheguei à conclusão de que o conceito de ONG era extremamente amplo, abrangendo, entre aqueles legitimados à atuação de *amicus curiae*, as entidades de classe, as entidades de interesses difusos e coletivos e os sindicatos[6].

[6] Têm-se como ONG todas as entidades que compõem o terceiro setor. Entre as diversas características que possuem, destacam-se existência de fins não lucrativos, assim como as finalidades de complemento à ação do Estado e defesa e promoção de direitos. Nas palavras de Fernando G. Tenório, em sua obra "Gestão de ONG's – Principais funções gerenciais", essas organizações "passaram a adotar como estratégia a ação localizada e de pequenas proporções, que pretende repercussões e transformações a mais longo prazo, em experiências que possam ser multiplicadas por meio da formação de novos atores sociais. Atores que não pretendem substituir a ação do Estado, mas que estimulam a rediscussão de seu papel, numa perspectiva que inclua a participação cidadã no processo de democratização, direcionando o foco do desenvolvimento para seu aspecto social e tendo como contrapondo os modelos de desenvolvimento centrados no Estado e no mercado"[6] (p.12)

Porém, seria inviável a análise abrangendo todas essas entidades, devido ao grande número de ações que envolvem sindicatos e entidades de classe, de modo que optei por delimitar o universo das ações em que participaram como *amici curiae* as entidades de interesses difusos ou coletivos, ou seja, aquelas voltadas para o interesse coletivo e não de ajuda mútua[7]. Além disso, como a pesquisa visa a interação da sociedade civil com a Corte, é de maior relevância no caso analisar as ações que abrangem a sociedade como um todo[8], e não especificamente grupos, como no caso de sindicatos e entidades de classe. O termo "ONG" a ser utilizado no decorrer deste trabalho fará referência, portanto, a essas entidades de interesses difusos e coletivos.

2.3. Análises qualitativa e quantitativa

De maneira geral, a metodologia adotada pelo presente trabalho consiste em fazer uma análise quantitativa e uma análise qualitativa do material coletado. Mediante a primeira abordagem, objetiva-se verificar a porcentagem de ONGs atuantes como *amici curiae* [9]nos casos entre os anos de 2007 e 2011 e, posteriormente, qual a porcentagem de decisões que acataram os pedidos[10] dessas entidades. Mediante a análise qualitativa, por sua vez, pretende-se analisar em cada um dos casos a participação das ONGs como *amici curiae*, apresentar um breve relatório de cada caso, analisar os argumentos expostos por elas e a relação desses com os

[7]Classificam-se como de "ajuda mútua" aquelas entidades em que se defendem interesses coletivos, mas focados nos interesses dos próprios fundadores ou membros. Assim, na associação de Magistrados, por exemplo, se defendem os interesses apenas dos magistrados, restringindo a sua área de atuação. Essa difere de uma associação em prol dos aidéticos, que abrangeria interesses difusos e coletivos, em que os membros não são necessariamente portadores da doença e muito menos os seus fundadores, atuando em uma área mais ampla da sociedade.

[8] Ao mencionar "sociedade como um todo", me refiro a interesses menos específicos, diferente daqueles defendidos por sindicatos, por exemplo. Sendo assim, não pretendo dizer que as ONGs participantes dos casos delimitados defendem interesses literalmente de toda a sociedade mas, sim, interesses mais gerais que abrangem grande parte dela.

[9] Em nem todos os tipos de ação é permitida a atuação das ONGs (apenas em ADI, ADC e ADPF). Se não chegaram à análise do STF esse tipo de ações, de fato não há como se esperar uma grande atuação das ONGs.

[10] Geralmente se fala em "pedido" quando há existência de uma parte postulando em juízo, o que não ocorre na participação dos *amici curiae.* Porém, esse termo foi utilizado ao longo do trabalho para melhor esclarecer a posição que a entidade tomou em relação à ADI impugnada já que, mesmo não atuando como parte, ao formular a petição ela impõe sua opinião para o deferimento ou não da ação em julgamento

argumentos dos ministros do STF. Quanto ao último passo, é importante deixar claro que, ao comparar os argumentos dos ministros com os das ONGs, nem sempre é possível saber se o argumento que aqueles utilizaram em seu voto, e que é semelhante ao argumento que a entidade defendeu em seu parecer, foi certamente retirado da petição elaborada pela ONG. Mas, ainda que não tenha sido o elemento essencial que balizou as razões de decidir dos ministros, os argumentos trazidos pelas ONGs podem constituir um dos subsídios para a tomada de sua decisão. Do mesmo modo, irei considerar os argumentos semelhantes existentes nos votos e nos pareceres das ONGs, pois isso não deixa de representar uma convergência de pensamento entre ambos.

Mediante essas duas análises (quantitativa e qualitativa) se pretende chegar a uma conclusão sobre a atuação das entidades de interesses difusos e coletivos como *amici curiae* entre os anos de 2006 e 2011.

2.4. Observações específicas

Por fim, ainda no que tange aos aspectos de material e método desta pesquisa, algumas observações específicas merecem ser feitas:

OBSERVAÇÃO Nº 1

Os acórdãos obtidos no banco de ações do observatório do STF foram verificados mais uma vez no *site* do STF, em "jurisprudência" seguido de "pesquisa". Os números desses acórdãos foram colocados no campo de "pesquisa livre"[11], selecionando, como órgão julgador, o Plenário.

OBSERVAÇÃO Nº 2

[11] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso: 23/06/2011.

Em relação à ADI 2999, a qual conta com a participação de mais de 40 entidades, não foi viável analisar a participação como *amici* e a argumentação de cada uma delas. Ao realizar a busca de material no *site* do STF, no local "acompanhamento processual", seguido de "peças eletrônicas", as petições das entidades constavam como "ausentes". Ao tentar contato no gabinete do ministro Gilmar Mendes, o relator dessa ação, foi constatada a inviabilidade de conseguir essas petições, pois, em razão da grande quantidade de material, não seria possível a entrega via eletrônica. Diante disso, para se proceder à análise desta ADI 2999, utilizou-se tabela organizada pelo ministro relator da ação, que traz de forma sintética os argumentos expostos pelas entidades, os quais foram agrupados de acordo com seus pontos comuns. Embora seja preferível a análise das peças produzidas diretamente pelas entidades, diante dessa inviabilidade prática e tendo em vista que o ministro relator deve ser imparcial ao relatar um caso, optou-se por essa forma de análise da referida ação.

OBSERVAÇÃO Nº 3

Observa-se ainda que a análise de parte de alguns acórdãos não foi feita na presente pesquisa. Estava pendente de julgamento agravo regimental contra decisão monocrática que indeferiu pedido liminar nos autos da ADPF 165. Como a agravante desistiu do recurso interposto, em decisão monocrática o ministro Ricardo Lewandowski não conheceu do recurso. Como não houve apreciação do mérito do recurso (e conseqüente pronunciamento dos ministros), teve-se que excluir essa ação da análise qualitativa, pois não seria possível a comparação entre os argumentos dos ministros e os das ONGs.

Em relação ao ano de 2010, foi encontrada a ADI 3510, relacionada ao debate de células tronco que, por uma inviabilidade prática (o inteiro teor do acórdão tem mais de 500 páginas e também deveriam ser analisados os pareceres das entidades de interesses difusos e coletivos

participantes), não foi analisada, do ponto de vista qualitativo, no presente estudo.

Por último, não foi analisada a ADI 130, pois o inteiro teor do acórdão ainda não foi publicado, o que inviabiliza a comparação de argumentos.

Contudo, por mais que seja inviável a análise qualitativa nos respectivos acórdãos pelos motivos já expostos, eles subsidiaram a pesquisa quantitativa constante do item "4.1 Análise quantitativa referente ao número de ONGs em relação ao número de *amici curiae* participantes em cada ano".

No tem 4.2, também referente à análise quantitativa, que diz respeito às decisões da Corte em relação ao pedido das entidades, será incluída apenas a ADI 3510, pois diante dos acórdãos desconsiderados na análise qualitativa, foi a única ação com relação à qual foi possível se obter a decisão final do julgamento.[12]

3. Aspectos gerais dos *amici curiae*

3.1. Definição do termo *amicus curiae*

Proveniente do latim, a expressão *amicus curiae,* que significa "amigo da corte", diz respeito às entidades que aparecem como interessadas no debate de modo incidental[13]. Elas diferem da parte, que demanda a ação, e atuam como terceiros[14] que trazem dados, estatísticas e outras informações de pertinência ao assunto para auxiliar os magistrados em suas decisões.

[12] Não foi possível analisar as decisões referentes à ADPF 165 e a ADI 130, uma vez que na primeira a agravante desistiu do recurso interposto, e na segunda o acórdão não foi publicado.

[13] Secretária de Assuntos Legislativos - SAL - Pensando o direito vol.30 – Ministério da Justiça, "Controle de Constitucionalidade dos atos do Poder Executivo", p.45. Os dados adquiridos fazem relação ao Relatório da respectiva pesquisa, e não da publicação final. Porém, ambos estão disponíveis em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B329D6EB2-8AB0-4606-B054-4CAD3C53EE73%7D>

[14] O jurista Cassio Scarpinella Bueno na obra "Amicus Curiae no processo civil Brasileiro – Um terceiro enigmático" realiza uma discussão longa no que diz respeito à expressão "terceiros". Mas cabe deixar claro aqui que, segundo explica o autor, o *amicus curiae* sempre foi e será um terceiro que intervirá no processo, porém, diferente daquele "terceiro" previsto no Código de Processo Civil (arts 50 a 80) (p.125 e 126).

Temas com grande repercussão acabam por atrair mais entidades atuantes como *amicus curiae,* sejam essas representadas coletiva ou individualmente durante a sustentação oral. Observa-se que, em se tratando de uma expressão em latim, para o singular se utiliza a palavra *"amicus"* (amigo), enquanto que para o plural *"amici"* (amigos).

3.2. Os *amici curiae* e o Supremo Tribunal Federal

Segundo a pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira do Direito Público na série "Pensando o Direito, vol 30."[15], o instituto do *amicus curiae* "é tido, pelo próprio tribunal, como um meio de participação que promove a democratização do debate constitucional e a pluralidade de argumentos." Sendo assim, a princípio, tal participação acaba deixando o debate mais "completo" através da incidência de uma maior pluralidade de argumentos trazidos por sujeitos especialistas no tema debatido, e também mais democrático pelo fato de permitir que esses sujeitos, que muitas vezes representam interesses da sociedade ou de um grupo interessado no caso, possam intervir no debate[16]. Podemos encontrar essa última informação na seguinte ementa da ADI 2130 -3/SC:

> EMENTA: (...) A admissão de terceiro, na condição de amicus curiae, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação 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".

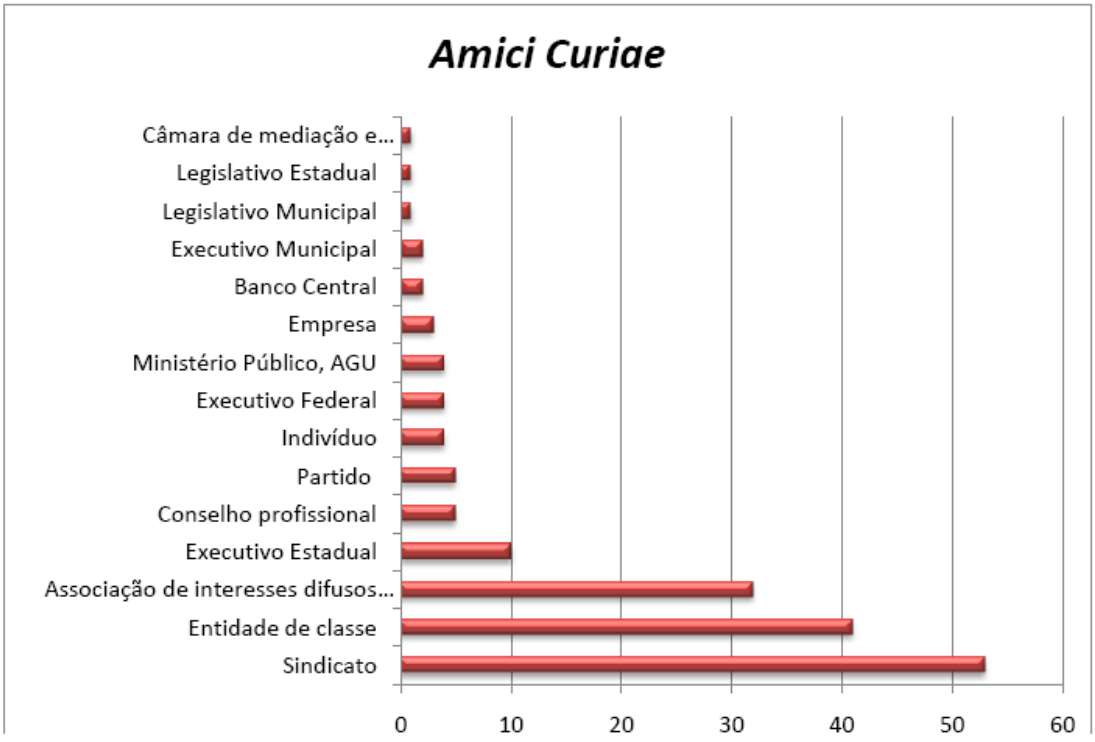
[15]Idem
[16]Idem.

Outro exemplo de manifestação da Corte, em relação ao instituto, foi a proclamada pelo ministro Gilmar Mendes ao deferir o pedido[17] de entrada das ONGs como *amici curiae* na ADI 3729, a qual se insere no universo de pesquisa:

> "(...)POR MEIO DA PETIÇÃO Nº 155.457/2006, A CONECTAS DIREITOS HUMANOS E A AÇÃO EDUCATIVA ASSESSORIA, PESQUISA E INFORMAÇÃO REQUEREM SEU INGRESSO NO FEITO NA QUALIDADE DE AMICI CURIAE. (...) 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.(...)"

[17] Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso: 30/10/2011.

No Supremo Tribunal Federal, 111 dos 831 atos normativos do executivo federal demandados desde 1998 até o ano de 2009, tiveram a participação de *amici curiae*.[18] Quanto aos atores que participam no instituto no período mencionado, temos os sindicatos como os principais atuantes, seguidos das entidades de classe e por fim as sociedades de interesses difusos e coletivos, como se pode ver pelo diagrama abaixo:



SAL - Pensando o direito, vol 30. - Ministério da Justiça. "Controle de Constitucionalidade dos atos do Poder Executivo", p.47.

[18] SAL - Pensando o direito, vol 30. – Ministério da Justiça. "Controle de Constitucionalidade dos atos do Poder Executivo", p.46.

3.3. Requisitos trazidos pela Lei n.9868/99 quanto aos *amici curiae*

Foi com a promulgação da Lei n.9868 de 10 de Novembro de 1999 que os *amici curie* passaram a ser legitimados para participar no debate constitucional. O art. 7º, §2º e o art. 9º em seu §1º da mesma Lei dispõem:

> **"Art. 7º.** Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade.
>
> (...)
>
> § 2º. O relator, **considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes** poderá, por meio de despacho irrecorrível, admitir, observando o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos e entidades.
>
> **Art. 9º** (...)
>
> **§ 1º** . Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria".
>
> (Grifei).

Portanto, segundo a Lei n.9868/99, fica a critério do relator avaliar a pertinência de requerer a entrada de outros órgãos e entidades, seja na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou na Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) mediante os critérios de representatividade e relevância da matéria. O relator irá apontar no relatório os órgãos e as entidades que admitiu como *amici curiae* e, não necessariamente, deverá justificar o que o levou a concluir que essas entidades e órgãos possuíam os respectivos requisitos.

A relevância da matéria, segundo a pesquisa realizada pela a ex-aluna da escola de formação Thais Cadib de Laurenttis em sua monografia "A caracterização do *amicus curiae* à luz do Supremo Tribunal Federal", é

meio pelo qual o relator avalia se há realmente a necessidade de obter mais informações no processo. Nas palavras do jurista Cassio Scarpinella Bueno, a relevância da matéria deve ser entendida como " a necessidade concreta sentida pelo relator de que outros elementos sejam trazidos aos autos para fins de formação de seu convencimento" e, ainda acrescenta que " seria um diálogo entre a norma questionada e os valores dispersos na sociedade civil, ou até mesmo, com outros entes governamentais" [19]. Esse critério, segundo LAURENTTIS, vem sendo considerado menos importante pelos ministros do STF do que o segundo critério exposto em Lei, a representatividade dos "postulantes" [20]

A representatividade está relacionada à figura que irá atuar no instituto do *amicus curiae.* Segundo a pesquisa citada anteriormente, os ministros têm como principal método para a análise desse critério os Estatutos dos postulantes, os quais irão indicar a finalidade daquela Associação ou Fundação, por exemplo, que quer ingressar no processo. O requerimento formulado por aquele que irá realizar a pretensão também não pode se embasar em critérios individuais. Segundo a ex- aluna da Escola de Formação, "é necessário que órgãos ou entidades clamem pelo direito de participação na qualidade de *amicus curiae*, para que ele seja legítimo". Um método também que vem sendo adotado com freqüência segundo LAURENTTIS, para preencher o requisito de representatividade, seria a compatibilidade do conteúdo do objeto impugnado na ação com a finalidade do órgão ou entidade que quer seu ingresso como *amicus curiae*. Além disso, os interesses dos *amici curiae* não poderão se sobrepor aos interesses da requerente, de modo que não faria sentido o instituto querer a sua intervenção, se seus interesses já estão sendo aclamados pela figura da requerente[21].

Podemos citar como exemplo a ADI 3944, que está dentro do universo de pesquisa, e na qual o ministro relator Carlos Ayres Brito deixa clara a presença desses dois requisitos dizendo que admitiu como *amici*

[19]BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus Curiae no processo civil Brasileiro – Um terceiro enigmático.* 2ªedição. São Paulo, 2008. (p. 140).
[20] LAURENTIIS, Thais Catib de – "A caracterização do *Amicus Curiae* à luz do supremo tribunal federal" Monografia realizada na Sociedade Brasileira de Direito Público -SBDP, Escola de Formação (p. 29 -30)
[21] Idem. (p.36 – 43)

curiae "entidades de sabida representatividade técnica e social, a que se agrega a alta relevância da matéria que subjaz à propositura da presente ação direta"[22] (ADI 3944, p.8).

É importante deixar claro que a Lei n.9868/99 disciplina as ações diretas de inconstitucionalidade e as ações diretas de constitucionalidade, ou seja, os requisitos expostos acima são referentes a esses dois tipos de ação. A ação de argüição de descumprimento fundamental (ADPF), regulamentada pela Lei n. 9.882/99, não prevê a participação dos *amici curiae.*[23] O que há na ADPF, segundo a afirmação do jurista Cassio Scarpinella Bueno é:

> "(...)aquilo que pode ser chamado de 'abertura procedimental', no sentido de que, também nesta sede, é dado ao relator instruir o feito, colhendo informações que lhe parecem importantes para decidir acerca do descumprimento ou não do preceito fundamental." (2008, p.180)

Sendo assim, ao contrário da Lei referente às ADIs e ADCs, não existem critérios precisamente delimitados, como representatividade e relevância da matéria, para a entrada dos *amici curiae* nas ADPFs.

Na presente pesquisa foram encontradas, dentro do limite temporal imposto, apenas ações diretas de inconstitucionalidade que tivessem a participação de ONGs como *amici curiae*. Portanto, já se pode concluir que em todas essas ações selecionadas são obedecidos os critérios da relevância da matéria e representatividade, caso contrário elas não teriam sido admitidas como *amici curiae*. Posteriormente, em cada uma delas, no item "da pertinência das entidades", serão analisados os itens de representatividade e relevância da matéria objetivando-se com isso verificar o que ,a meu ver, justifica a participação dessas entidades em cada um dos casos selecionados. Esta análise se justifica especialmente porque, como já dito, o STF não tem o ônus de justificar a pertinência das entidades em

---

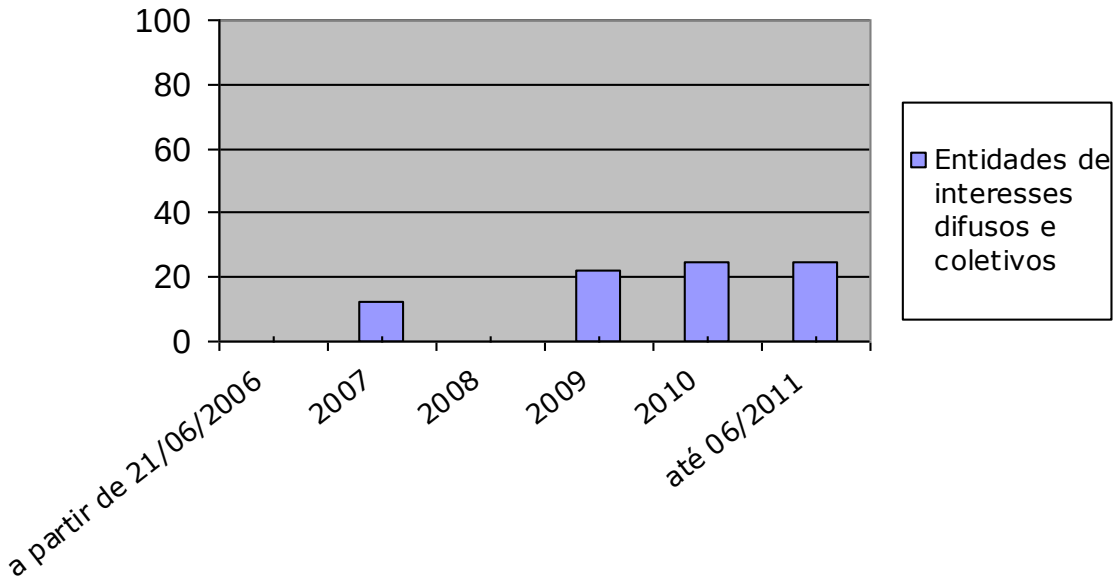
[23] LAURENTIIS, Thais Catib de – "A caracterização do *Amicus Curiae* à luz do supremo tribunal federal" Monografia realizada na Sociedade Brasileira de Direito Público -SBDP, Escola de Formação. (p. 46)

cada caso concreto e, na prática, em nenhuma das ADIs analisadas na pesquisa o relator justificou a pertinência da entrada das entidades como *amici curiae*.

4. Análise quantitativa

4.1. Análise quantitativa referente ao número de ONGs em relação ao número de *amici curiae* participantes em cada ano.

No primeiro ano analisado (2006), a partir da data de 21/06 (vide item "2.Metodologia"), não se constatou a participação de *amici curiae* em nenhuma ação e, conseqüentemente, a de nenhuma entidade de interesses difusos e coletivos também. Já no ano de 2007, dentre as entidades que participaram como *amicus curiae*, apenas 3 das 24 (número total) eram ONGs (entidades de interesses difusos e coletivos), totalizando 12,5% de participação. No ano posterior (2008), não houve nenhum caso em que se tenha registrado a inclusão de uma entidade dessa espécie, diminuindo, portanto, o número de atuação. Já em 2009, dentre os 9 casos que contaram com a participação de *amici curiae*, 2 envolveram ONGs, totalizando 22,2%, tendo ocorrido um aumento significativo em relação ao ano antecedente. No ano de 2010, foram encontradas 2 ações, dentre as 8 com *amici curiae,* que tiveram a presença dessas entidades, terminando com 25%. Enfim, no ano de 2011, até o mês o de julho, das 4 ações, que tiveram a participação do instituto, se constatou a existência de apenas 1 com a presença de ONG.



Pode-se perceber então que a participação das entidades de interesses difusos e coletivos entre os anos de 2006 e 2011 ocorreu de forma instável, de modo que houve uma intercalação no aumento e diminuição da sua participação, apesar de nos dois últimos anos ter havido uma certa estabilização. Mas, analisando de uma maneira global, pode-se afirmar que, de 2006 para 2011, houve um crescimento generalizado na atuação dessas entidades como *amicus curae.* Porém, levando em conta o número de acórdãos em que foi encontrada a participação dessas entidades no instituto, em um período de tempo de 6 anos, acredito que a atuação delas, no âmbito do STF, ainda é pouco expressiva.

4.2. Análise quantitativa referente às decisões acatadas pela Corte

Neste item procura-se analisar se as decisões proferidas pela Corte foram julgadas em consonância com o que foi pedido pelas ONGs.[24]

[24] Como já apontado no item "2.4 Observações específicas", foi considerada a ADI 3510 neste item.

	Decisão da Corte em consonância ao pedido das entidades	Decisão da Corte de forma não consonante com o pedido das entidades
ADI 3112		
ADI 3729		
ADI 3768		
ADI 2999		
ADI 3944		
ADI 3510		

É possível constatar que houve uma diferença razoável entre os pedidos das ONGs, cujos fundamentos foram semelhantes aos das decisões e aqueles que não foram de certa forma na mesma linha argumentativa do das decisões. Conclui-se que em 4 acórdãos, ou seja, na maioria, diante do universo analisado, a decisão da Corte foi no sentido do que as ONGs pretendiam atingir. Isso demonstra que ambas possuíram uma certa sintonia na forma de pensamento, o que, no entanto, *per se*, não significa que nos casos a entidade contribuiu de forma efetiva para o resultado do processo.

De fato, é mais conveniente se deixar para analisar posteriormente, na etapa destinada à análise de cada caso, o motivo de cada um dos resultados, pois, para se chegar a uma conclusão, é necessária a comparação de argumentos. Isto porque a análise sobre se a argumentação das ONGs contribuiu ou não para o julgamento dos casos (se o material por essas entidades disponibilizado foi, por exemplo, mencionado quando dos julgamentos) vai além da simples análise quantitativa de o STF ter decidido na mesma linha do que foi pleiteado pelas ONGs.

Isso justifica a comparação que irá ser feita entre os argumentos das entidades e os dos ministros mais adiante. Quero dizer que, por exemplo, há a possibilidade de o pedido ter sido atendido, mas haver uma grande diferença entre os argumentos das entidades e os dos ministros, de modo que para formular a decisão sobre determinado caso, os argumentos das entidades não foram necessariamente "úteis".

4.3 Conclusões parciais da pesquisa quantitativa

Depois de realizada a pesquisa quantitativa pude extrair algumas conclusões. A primeira delas diz respeito à presença das entidades de interesses difusos e coletivos no instituto do *amicus curiae*. Considerando o número de ações em que participaram *amici curiae* nos últimos 6 anos, a presença dessas entidades ainda é pequena, como indica o gráfico no item 4.1 e, fazendo um paralelo com o que foi apresentado no item 3.2, principalmente no que diz respeito ao dado levantado segundo o qual 111 dos 831 atos normativos do executivo federal tem a participação de *amici curiae*, e o segundo gráfico (atores participantes como *amici curiae*), cheguei a mesma conclusão. Quero dizer, que na pesquisa mencionada no item 3.2, considerando o fato de que só 111 de 831 ações tiveram *amici curiae,* já pode-se concluir que a presença destes é pouco expressiva , e se ainda fôssemos analisar que as entidades de interesses difusos e coletivos estão dentro dos 111 atores e, aparecem na 3ª posição com mais atuação, ficando atrás das entidades de classe e sindicatos, reforçamos ainda mais essa conclusão.

É claro que o universo daquela pesquisa difere da que estamos trabalhando agora, uma vez que aquela restringe-se à atos normativos pelo executivo e foi delimitada do ano de 1988 até 2009, enquanto que nesta o universo vai de 2006 até 2011 e são consideradas todos os tipos de ação no controle abstrato de constitucionalidade. Porém, achei relevante indicar que ambas as pesquisas evidenciam uma pequena presença das ONGs, apesar do âmbito delas serem diferentes.

Da pesquisa quantitativa extrai-se ainda uma segunda conclusão, já mencionada no item 4.2, de que é necessário analisar os argumentos para se poder afirmar se as entidades de fato contribuíram ou não para a tomada das decisões nos casos delimitados. Porém, atentando apenas para os dados adquiridos, pude perceber que em 66% das ações as decisões tiveram consonância com o pedido das ONGs, o que indica que na maioria delas, ministros e entidades tiveram uma forma similar de pensamento.

5. Análise qualitativa

A análise qualitativa constituirá, principalmente, na comparação entre os argumentos dos ministros do STF e os das ONGs participantes. Durante esse processo, foi possível notar uma diferença referente ao foco dos respectivos argumentos. Sendo assim, para as finalidades desta pesquisa, consideram-se os "argumentos provenientes da norma" aqueles expostos em uma base legal, ou seja, que serão a favor ou contra alguma norma, ou princípio implícito nela, e, "argumentos trazidos do cotidiano", aqueles, por exemplo, baseados em estatísticas ou índices não estando, portanto, previstos no ordenamento, mas podendo servir de argumento (a favor ou contra) durante o processo.

Como já apontado anteriormente no sub-item "2.3 análises qualitativas e quantitativas", cada caso na análise qualitativa foi dividido em quatro sub-tópicos: "da pertinência das entidades no referido caso", "breve relatório", "argumentação das ONGs", "relação entre os argumentos dos ministros e das ONGs" e, por fim, "conclusões parciais". A padronização adotada consistiu em expor de maneira mais organizada e clara, o estudo e as conclusões tiradas em cada caso.

Segue abaixo o item final do universo de pesquisa, composto pelos acórdãos e as respectivas entidades participantes como *amici curiae* em cada ação, em que será feita a análise qualitativa.

Acórdãos selecionados	**Entidades de interesses difusos e coletivos**
ADI 3112 – Caso do Estatuto do Desarmamento Relator(a):Min.Ricardo Lewandovski Data do julgamento: 02/05/2007 Data da publicação do acórdão: 25/10/2007	Conectas Direitos Humanos, Instituto Sou da Paz, Viva Rio.
ADI 3729 – Caso do Corte de energia elétrica Relator(a): Min. Gilmar Mendes Data do julgamento: 17/09/2007 Data da publicação do acórdão: 08/11/2007	Conectas Direitos Humanos, Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação.
ADI 3768 – Caso do transporte público de idosos Relator(a):Min. Carmén Lúcia Data do julgamento: 19/07/2007 Data de publicação do acórdão: 25/10/2007	Associação dos Usuários de transportes Coletivos de âmbito nacional – AUTCAN
ADI 2999 – Caso do saneamento Relator(a): Min. Gilmar Mendes Data do julgamento: 13/03/2008 Data de publicação do acórdão: 14/05/2009	Grupo de incentivo a vida - GIV, Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS - GAPA, Associação dos Amigos dos Autistas – AMA, e outros.

ADI 3944 – Caso da Implantação da TV Digital Relator(a): Min. Ayres Britto Data do julgamento: 05/08/2010 Data de publicação do acórdão: 30/09/2010	Conectas Direitos Humanos, Instituto Pró Bono, Intervozes

5.1. O papel das entidades no caso "Estatuto do Desarmamento" (ADI 3112).

5.1.1 Da pertinência das entidades na ADI 3112

As entidades participantes do instituto do *amicus curiae* na ação direta 3137 foram: Conectas Direitos Humanos, Viva Rio e Sou da Paz. Antes de analisar os argumentos utilizados por elas, é pertinente verificar a sua participação como *amici* no caso, ou seja, tentar entender o porquê da aprovação pelo relator, já que ele não a fez de forma expressa no relatório, da participação dessas três entidades interessadas em entrar no processo como *amicus curiae*, tendo como principais requisitos a representatividade e a relevância da matéria, já mencionados no item "3.3 requisitos trazidos pela Lei n.9868/99 quanto aos *amici curiae*".

A ONG "Conectas Direitos Humanos", entre as entidades que participam como *amicus curiae* no STF, é a que tem a maior atuação nas ações diretas de inconstitucionalidade.[25] Ela tem como principal objetivo promover os direitos humanos em nível nacional e internacional, como a promoção da ética, da cidadania e em especial, relacionado ao tema em

[25] Informações extraídas da petição PG 43016/07 formuladas pelas entidades: Conectas Direitos Humanos, Instituto Sou da Paz e VIVA Rio. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso: 10/08/2011.

discussão, a paz. [26] Deste modo, seria de total pertinência a participação de tal entidade, como terceiro interessado, não apenas pela experiência que já tem na atuação desse instituto de *amicus curiae*, como também pela pertinência do tema discutido, que estaria de acordo com o requisito da representatividade. O objeto da ação é a Lei referente ao Porte de Armas, que indiretamente se relaciona aos direitos humanos e a paz, os quais são, como já apontado anteriormente, objetivos dessa ONG preservar.

Em segundo, tem-se o instituto Viva Rio. Com sede na cidade do Rio de Janeiro, a entidade trata, entre outros assuntos, daqueles relacionados aos direitos humanos e à segurança pública, e que, portanto, assim como a entidade anterior, também estaria em pertinência com o tema em questão debatido pelo fato de ter seus objetivos relacionados ao objeto dessa ação. Além disso, a ONG esteve presente em todas as discussões e debates públicos que trataram do Estatuto do Desarmamento[27], representando, quanto a esse fato, uma relação direta entre a entidade e o objeto da ação.

Por último, tem-se a entidade Sou da Paz. Com sede em São Paulo, a ONG, entre as participantes desse caso, é a que tem maior relação com o tema discutido, pois, além de tratar das políticas públicas de prevenção à violência e da segurança, também participou da elaboração do Estatuto do Desarmamento, tendo contribuído com essa elaboração. Sendo assim, passa a ser inquestionável o conhecimento dessa entidade sobre o assunto discutido nessa ação direta. [28]

A relevância da matéria, por sua vez, é observada em relação às entidades, mediante o "diálogo" entre a norma e os valores da sociedade civil trazidos por elas, como a proteção da sociedade e a paz, como já mencionado antes no item 3.3, segundo citação do jurista Cassio Scarpinella Bueno.

5.1.2 Breve relatório do caso

O presente caso envolve a discussão sobre a ação impugnada pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, para que seja declarada

[26] Idem.
[27] Idem.
[28] Idem.

inconstitucional a Lei n.10.826, de 22 de setembro, mais conhecida como o Estatuto do Desarmamento, alterada pela Medida Provisória 157, de 23 de dezembro de 2003. A agremiação partidária discute sobre a violação da competência privativa do Presidente da República (CF, art. 61, parágrafo 1º, e), do ferimento em relação ao "direito constitucional a segurança individual e ao exercício da legítima defesa" (CF, art. 5º, caput e art. 20, parágrafo 4º, IV), da lesão ao direito de propriedade (CF, art. 5º, caput), do não atendimento ao princípio da razoabilidade e da vulneração do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). Em resumo, como aponta o ministro Gilmar Mendes em seu voto, pode-se dividir em 5 tópicos o pedido do requerente:

> "1) Inconstitucionalidade formal (total) por vício de iniciativa – tendo em vista que o Estatuto do Desarmamento, oriundo do Projeto de Lei do Senado nº 292/99, teria revogado a Lei criadora do SINARM (Lei n. 9.437/1997), órgão do Ministério da Justiça, no âmbito da Polícia Federal, recriando-o, mantendo sua estrutura organizacional e atribuindo-lhe novas funções administrativas, matérias cuja iniciativa de Lei a constituição reserva privativamente ao Chefe do Poder Executivo.
>
> 2) Inconstitucionalidade do art. 2º, inciso X, e do art. 23, do Estatuto, pelo fato de a União ter extravasado sua competência para legislar sobre normas gerais em matéria de "produção e consumo", previsto no art. 24, inciso V e parágrafo 1º da CF, o que configuraria também afronta ao principio federativo (art. 1º, caput c/c art. 60, parágrafo 4º, da CF).
>
> 3) Inconstitucionalidade material, por violação aos princípios da presunção de inocência e da proporcionalidade.
>
> 4) Inconstitucionalidade formal e material do art. 35, caput e parágrafos 1º e 2º do Estatuto, que prevêem que o referendo popular (realizado em outubro de 2005) poderia decidir sobre a proibição da comercialização de armas de fogo e munição em todo o território nacional.

5) Inconstitucionalidade do art. 28 do estatuto, que aumentou (em relação a antiga Lei n.9.437/97) de 21 para 25 anos a idade mínima para se adquirir uma arma de fogo. Alega-se falta de razoabilidade da medida, tendo em vista seu descompasso com a legislação mais atual."

5.1.3 Argumentação das ONGs

Na petição inicial elaborada pelas entidades, são enumerados diversos motivos para que se aceite o Estatuto do Desarmamento e que se julgue, então, improcedente o pedido do requerente (PTB).

As mesmas argumentaram em prol da proibição do porte legal de armas, trazendo dados e estatísticas para comprovar que o porte só traz mais homicídios e aumenta a violência no país. Sendo assim, elas trazem dados que indicam que em uma situação de roubo, por exemplo, um cidadão armado tem 56% mais chances de ser morto do que se ele estivesse desarmado. Outro índice também apresentado mostra que 65% da razão de morte pelos jovens entre 15 e 29 anos são armas de fogo.

Além desses dados, que apontam situações cotidianas da sociedade, as ONGs passam a refutar os argumentos "provenientes da norma" que foram trazidos na inicial pelo requerente, que, ao final seriam aqueles mais relevantes e que os ministros, portanto, iriam levar mais em conta na hora de analisá-los.

Deste modo, enumerei os argumentos que entendo serem de caráter jurídico trazidos pelas entidades da seguinte forma:

1) O direito à vida, apontado na Constituição Federal, é de maior importância do que o aspecto financeiro. Portanto, o prejuízo trazido à indústria bélica é considerado menos relevante do que a vida de milhares de pessoas vítimas das armas de fogo.

2) O Estatuto do Desarmamento promove, ao mesmo tempo, dois direito fundamentais: vida e segurança. Deste modo, diferentemente do que alegam aqueles a favor do porte de armas, a Lei em questão não estaria limitando esses direitos, mas, ao contrário, os estaria promovendo. Portanto, ao mesmo tempo em que o interesse daqueles a favor da arma de fogo não constitui um direito fundamental, o Estatuto promove dois deles.

3) Com relação ao primeiro argumento apontado no voto do ministro Gilmar Mendes, que versa sobre o vício de iniciativa e, portanto, inconstitucionalidade formal na Lei nº 10.826/2003, as ONGs acreditam que não houve usurpação de competência dos Estados Federados (art. 24, V e §1º da CF/88) e, em relação ao segundo argumento do voto do Ministro, entendem que não houve violação das prerrogativas da competência legislativa pelo Poder Executivo (art. 61, §1º, II, e, CF/88). Quanto ao segundo argumento, elas sustentam que a aprovação da Emenda Constitucional 32 de 2001 pelo art 61 da Constituição foi anterior à promulgação do Estatuto do Desarmamento, o qual confere sua estruturação e atribuições ao SINARM – Sistema Nacional de Armas. Sendo assim, a Constituição Federal, que antes conferia as atribuições e a estruturação, em relação a Ministérios e órgãos de administração pública (como o SINARM), exclusivamente ao Presidente da República, foi modificada com a emenda, eliminando os termos "estruturação e atribuição". Dessa forma, não houve vício de iniciativa já que agora um órgão público, e não somente mais o Presidente, pode dispor sobre essas funções. Segue a nova redação do art 61 da CF:

> "Art. 61. A iniciativa das Leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

> § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as Leis que:
>
> II – disponham sobre:
>
> e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;"

Com cautela, as ONGs afirmam, no entanto, que o SINARM, que foi criado pela Lei n. 9.437/97, não tem competência para a criação ou extinção de ministérios ou órgãos da administração pública, mas, com a retirada dos termos "estruturação e atribuição", ele passa, por conseqüência, a obter respectivamente essas duas funções.

Quanto à usurpação legislativa pela União dos Estados Federados, as entidades acreditam que a Lei em questão se trata de uma "norma geral", ou seja, que atinge todas as ordens da Federação. Sendo assim, elas sustentam que o Estatuto seria de interesse público, se aplicando à Federação como um todo, e não somente à uma parte dela, cabendo à União promover a Lei.

5.1.4 Relação entre os argumentos dos ministros e os das ONGs

Logo no início do voto do ministro Relator Ricardo Lewandovski, já se pode perceber uma relação com o argumento provindo das entidades, referente à emenda constitucional nº 32, tendo em vista que ele afirma exatamente o seguinte:

> "Registro ademais, por oportuno, que a Lei n. 10.826/2003 foi aprovada depois da entrada em vigor da Emenda Constitucional 32/2001, que suprimiu da iniciativa exclusiva do Presidente da república a estruturação e o estabelecimento de atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública".

Segundo ele, a retirada dos termos do art. 61 " atribuições e estruturação" pela emenda constitucional nº 32, faz com que não sejam

mais de exclusividade do Presidente essas ações referentes aos ministérios e aos órgãos da administração pública.

Mais adiante, o ministro também cita a questão da norma geral já sustentada pelas entidades, ressaltando a preponderância da União para legislar nesse caso (e não dos Estados– membro) e afirma:

> "(...)a União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que os Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios conhecerem os assunto de interesse local. (...) Parece-me evidente a preponderância do interesse da União nessa matéria, quando confrontado o eventual interesse do Estado-membro em regulamentar e expedir autorização para o porte de arma de fogo, pois as normas em questão afetam a segurança das pessoas como um todo independentemente do ente federado em que encontrem."

Sendo assim, a segurança pública passa a ser interesse geral, e não de um Estado só, como deixa bem explicitado.

Nota-se a existência de uma relação de argumentos, que se pode chamar de indireta, quando o ministro Ricardo Lewandovski diz não ter sido o princípio da razoabilidade afetado pelo art. 28 do Estatuto (argumento de número "5" trazido pelo ministro Gilmar Mendes), por esse estabelecer a idade mínima 25 anos para o porte de armas, já que se constata que os índices de mortalidade entre 20 e 24 anos cresceram exponencialmente principalmente com relação ao sexo masculino. As entidades já haviam apontado na petição que "65% das razões de óbito de jovens entre 15 de 29 anos foi a arma de fogo", o que evidencia uma delimitação de idade que inclui o universo mencionado pelo ministro, apesar de ser mais abrangente. Chama-se de "indireta" ou "parcial" a relação existente entre esses dois grupos, pois as entidades não mencionaram o art. 28 e nem apontaram como sendo o sexo masculino o mais afetado pelas mortes por armas de fogo, apenas trouxeram o dado referente à idade para o debate. Já o ministro, além de acatar esses fatos, estabeleceu a relação da idade (incluída no universo apontado pelas ONG's) com a norma. Eis o porquê de

um argumento trazido do cotidiano (pelas entidades) quando acompanhado de um argumento jurídico (a norma, art. 28) poder tornar-se eficaz, apesar de não abranger alguns fatos trazidos pelo ministro. Esse votou pela procedência em parte da ação direta, declarando a inconstitucionalidade dos parágrafos únicos dos arts. 14 e 15, os quais "vedaram o estabelecimento de fiança para os delitos de " porte ilegal de arma de fogo de uso permitido" e "disparo de arma de fogo", e do art. 21, que proibiu a liberdade provisória no caso dos crimes de "posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso restrito", "comércio ilegal de arma de fogo" e "tráfico internacional de arma de fogo", todos da Lei n.10.826/2003".

Acompanhando o voto do relator, os demais ministros Carlos Ayres Britto, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence também julgaram improcedente o pedido e dispuseram em seus votos como principal argumento o fato da Emenda de nº 32 ser anterior a Lei, como já apontado anteriormente. Os outros ministros: Carmen Lúcia, Joaquim Barbosa e Eros Grau, apenas acompanharam o voto do relator sem mais nenhuma justificativa. Por último, o ministro Gilmar Mendes, além de expor em seu voto os principais pedidos dessa ação direta pelo requerente, também argumentou em favor da idade mínima ser de 25 anos, mediante os índices apontados no Congresso de que as mortes decorrentes de armas de fogo atingem especialmente jovens de até 24 anos.

Portanto, o último ministro entende também que a questão central do debate seria referente ao pedido de número "3" na enumeração feita por ele, que diz respeito à inafiançabilidade dos crimes de porte ilegal de armas de fogo de uso permitido (art 14) e de disparo de arma de fogo. Essa questão não foi abordada pelas ONGs em sua petição inicial.

Nessa ação, por unanimidade, a Corte rejeitou a inconstitucionalidade formal e a ação relativa ao artigo 2º, inciso X; ao artigo 12, ao artigo 23, §§ 1º, 2º e 3º, ao artigo 25, parágrafo único; ao artigo 28 e ao parágrafo único do artigo 32. Por maioria o Tribunal julgou procedente, em parte, a inconstitucionalidade dos artigos 14, 15, parágrafos únicos, e do artigo 21 da Lei n.10.826, de 22 de Dezembro de 2003.

5.1.5 Conclusões parciais

Primeiramente, se observam os principais argumentos trazidos pelas entidades de interesses difusos e coletivos na presente ação. Por meio desses, as entidades defendem interesses da sociedade civil, a qual é afetada pela violência diariamente, atuando como seus "representantes". Mesmo que um segmento da sociedade seja a favor do porte de armas e o outro contra, a violência é o assunto primordial por trás do debate e que, pelos meios jurídicos, acabou por chegar ao Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, as entidades, ao defenderem interesses da população previstos na Constituição Federal, acabam atuando como um instrumento de ligação entre essa e o Estado.

No que diz respeito aos argumentos dos ministros, logo no início do voto do Relator Ricardo Lewandovski é citada a relação que a sociedade civil tem com o Estado, afirmando-se:

> "(...)observo que a edição do estatuto do desarmamento, que resultou da conjugação da vontade política do Executivo com a do Legislativo, representou uma resposta do estado e da sociedade civil à situação de extrema gravidade pela qual passava – e ainda passa – o país, no tocante ao assustador aumento da violência e criminalidade, notadamente em relação ao dramático incremento do número de mortes por armas de fogo entre os jovens.

Em outras palavras, entende-se que o Estatuto foi elaborado em conseqüência da violência que atinge a sociedade, a qual tenta buscar uma solução para essa situação na qual se encontra.

Com relação às palavras do ministro Ricardo Lewandovski, o ministro Gilmar Mendes também afirma que:

> "O estatuto do desarmamento originou-se de um amplo esforço político de conjugação de interesses e anseios dos Poderes da República e de diversos segmentos da sociedade civil no sentido da formulação de um plano legal de controle do comércio e uso indiscriminado das armas de fogo no Brasil.

Para ele, o Estatuto foi uma resposta não só à violência, como dito pelo primeiro ministro, mas, também, ao comércio ilegal e ao uso indiscriminado de armas. Porém, também concorda que o Estatuto foi resultado de um esforço não só do Estado como também de segmentos da sociedade.

Sendo assim, pode-se afirmar que houve de forma razoável uma relação de argumentos entre os ministros e as entidades participantes. Além do fato de alguns argumentos de caráter jurídico serem semelhantes aos apontados pelas ONGs em seus pareceres, como por exemplo, o caso da Emenda Constitucional 32 ser anterior ao Estatuto do Desarmamento, acredito que aqueles argumentos referentes ao cotidiano também contribuíram (ainda que indiretamente) para que os ministros formulassem suas opiniões. A meu ver, a influência dos argumentos do cotidiano nas razões de decidir dos magistrados pode ser constatada quando olhamos novamente a afirmação trazida pelo ministro Ricardo Lewandowski (página anterior), segundo a qual a elaboração do Estatuto foi uma resposta do Estado e da sociedade civil à situação de violência em que o país se encontra. Muitos dos dados relacionados ao cotidiano trazidos pelas ONGs retratam exatamente essa situação, o que me faz acreditar que o ministro pode ter [29] levado em conta as estatísticas e os índices apresentados por essas entidades ao formular tal afirmação, embora não tenha se referido a isto expressamente.

[29] Como os ministros não citam da onde foram retirados os seus argumentos, como já apontado no item 2.3, não é possível saber ao certo se os argumentos provindos do cotidiano, ou até mesmo da norma, tiveram raiz na argumentação das ONGs.

5.2. O papel das entidades no Caso do "Corte de Energia Elétrica" (ADI 3729).

5.2.1 Da pertinência das entidades na ADI 3729

As ONGs participantes dessa ação direta foram: *Conectas Direitos* e *Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação*. A primeira, como já apontado, promove estratégias em prol dos direitos humanos em âmbito nacional e internacional. Já a segunda é uma organização governamental, atuante nas áreas da saúde e da educação, desenvolvendo projetos em relação à formação de educadores e jovens relacionados à pesquisa, educação, participação em redes e assessoria a políticas públicas. Essa última área é o tema principal dessa ADI[30], o que indica, então, a presença do critério da representatividade mediante a atuação da entidade. Quanto à relevância da matéria, registre-se nesse ponto o valor trazido pelas entidades, relacionado à sociedade civil, no que diz respeito à dignidade da pessoa humana, exercendo mais uma vez, portanto, um diálogo entre a sociedade e a norma.

5.2.2 Breve relatório do caso

A ADI 3729 trata da ação impugnada pelo Governador de São Paulo, referente à expressão "energia elétrica" presente no artigo 1º da Lei n. 11.260/2002 do Estado de São Paulo, que proíbe o corte de energia elétrica, água e gás sem prévio aviso ao consumidor. Segue a seguir o artigo:

> "Artigo 1º - A suspensão do fornecimento de **energia elétrica**, água e gás canalizado por falta de

[30] Informações retiradas da petição PG n.155457/06, adquirida mediante contato com a ONG "Conectas Direitos Humanos" no *site* <http://www.conectas.org>, item "contato".

> pagamento das tarifas respectivas somente poderá ocorrer mediante prévia comunicação por parte da empresa prestador do serviço público ao usuário.
>
> § 1º - vetado.
>
> § 2º - A comunicação dará prazo de quinze dias, a partir da ciência exarada, para a regularização no pagamento da tarifa sem o quê, após transcorrido interregno, se efetivará a suspensão."
>
> (Grifei)."

O requerente afirma que o referido artigo, ao fazer menção à expressão "energia elétrica", estaria fazendo menção ao serviço, o que não seria constitucional, visto que o Estado-membro não poderia exercer um serviço paralelo ao da União, a quem cabe o poder para tanto. A norma violaria, portanto, os arts. 21, XII, "b", e 22, IV da Constituição Federal.

A Assembléia Legislativa do Estado se pronunciou dizendo que o art. 24 da Lei maior trata da competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios para legislar sobre "produção e consumo" (inciso V), assim como na relação de danos ao consumidor (inciso VIII). Em contrapartida, o Advogado Geral da União afirma que seria inconstitucional a norma pelo fato de o Estado invadir competência reservada à União, referente à relação jurídica- contratual entre essa e as empresas concessionárias do serviço de energia elétrica.

5.2.3 Argumentação das ONGs

Na petição elaborada pelas duas entidades participantes no instituto de *amicus curiae*, pode-se notar a grande relevância que se dá à questão da dignidade da pessoa humana. De início elas afirmam que a suspensão de energia elétrica, gás canalizado e água, mesmo após o prazo de 15 dias depois da notificação da empresa pelo usuário, afronta o princípio constitucional, como já mencionado, da dignidade da pessoa humana.

Portanto, essas entidades argumentam em prol da essencialidade dos serviços públicos para a população. Elas afirmam que o acesso a esses serviços está diretamente ligado ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que inclui, em sua avaliação, "uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida ao nascer, **sintetizando as condições de saúde e salubridade do local**" (grifei). Porém, apontam que o Brasil, segundo o Atlas do Saneamento, não está, nesse aspecto, em uma posição favorável, sendo que apenas 76% da população têm acesso a esses serviços e apresentando a região Norte o pior indicativo.

Em relação apenas à energia elétrica, índices trazidos pelas ONGs mostram que 12 milhões de pessoas no Brasil não possuem acesso a ela. Com base nesses e em outros dados apresentados, elas afirmam que a suspensão desses serviços não está de acordo com a realidade desigual em que o país se encontra, indo contra não só ao princípio da dignidade humana, como também do da saúde e da educação, quando escolas e hospitais são envolvidos.

Ao voltar para o enfoque da dignidade da pessoa humana, as entidades afirmam que esse princípio é o norteador para todo o ordenamento jurídico e completam:

> "(...)dignidade significa estar acima do preço e, portanto, não admitir equivalente. Deste modo, a dignidade da pessoa humana pode ser considerada atingida sempre que a pessoa for rebaixada a objeto, a mero instrumento, tratada como uma coisa a qual se pode atribuir um preço, sendo privada, portanto, de sua condição de sujeito de direitos, do exercício de sua cidadania, da sua capacidade de pleno desenvolvimento individual."

Em outras palavras, elas querem dizer que o não acesso a serviços básicos, como água, energia elétrica e gás canalizado, privaria o cidadão dos seus direitos e por conseqüência, de sua cidadania. Ainda, acrescentam que uma norma que interrompe os serviços, em decorrência da mera inadimplência do usuário e o que poderia ser resolvido pela via de cobrança, não pode ser considerada válida, pois como já dito, afeta o exercício da cidadania. Defendem que em um país como o Brasil, em que se tem a taxa

de energia elétrica como uma das mais elevadas do mundo, seria necessária uma política tarifária adequada à sua realidade.

Em relação ao art. 175 da Constituição Federal, as ONGs dão enfoque à essencialidade dos serviços públicos:

> "Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da Lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
>
> Parágrafo único: A Lei disporá sobre:
>
> II – os direitos dos usuários;
>
> (...)
>
> IV – a obrigação de manter serviço adequado."

Além da referência à Lei maior, as entidades também mencionam o art. 10 da Lei de Greve, onde se apontam os principais serviços públicos, considerados essenciais:

> "Art. 10. (...)
>
> I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;"

Esses serviços, segundo as ONGs, são pressupostos para se atingir os demais direitos fundamentais apontados em nossa Constituição. Elas acrescentam que a relação de consumo entre os usuários desses serviços e aqueles que executam tais serviços, quer se trate da administração pública ou das empresas concessionárias, está presente no Código de Defesa do Consumidor (CDC). Esse direito de defesa, por sua vez, é uma matéria constitucional encontrada nos arts. 5º e 170 da Lei Maior, que apontam:

> "Artigo 5º, XXXII – o Estado promoverá, na forma da Lei, a defesa do consumidor;

> Artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa,tem por fim assegurar a todos existência digna,conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
>
> V – defesa do consumidor;"

A suspensão dos serviços, segundo as entidades, violaria não só preceitos constitucionais como também normas do próprio CDC, como seus artigos 22 e 42, os quais garantem a continuidade do serviço e a não exposição do usuário inadimplente ao ridículo.

Em suma, as ONGs requerem a inconstitucionalidade da Lei n.11.260/02 em sua totalidade, e não apenas no que diz respeito à "energia elétrica", e apontam, como principal fundamento, o fato de tal Lei violar princípios constitucionais e normas do Código de Defesa do Consumidor. Enfatizam a extrema importância desses serviços e da realidade em desacordo com a norma em questão, pois, em um país como o Brasil, o sujeito que não tem condições de pagar não deve ser privado de serviços essenciais como água, energia e gás.

5.2.4 Relação entre os argumentos dos ministros e das ONGs

Nos votos dos ministros do Supremo, pode-se perceber que se dá maior enfoque a questão da interferência dos Estados-membros em matérias exclusivas da União, a qual é o poder concedente. Deste modo, votos como o do ministro Carlos Britto também discutem essa questão, com fundamento no Art. 21, "b", inciso XII, da Magna Carta que aponta:

> "Art. 21. Compete à União:
>
> (...)
>
> XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:
>
> (...)

> b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;”

Além disso, o ministro Gilmar Mendes aponta que:

> “(...)se o serviço público concedido é prestado sob o regime federal não pode o Estado-membro interferir na relação contratual estabelecida entre a União e a empresa concedente.”

Essa relação é proveniente da autorização, concessão ou permissão da exploração desses serviços, da qual não pode fazer parte quem a ela não pertence. O art. 175 deixa mais claro, apontando:

> “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da Lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
>
> Parágrafo único. A Lei disporá sobre:
>
> I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
>
> II - os direitos dos usuários;
>
> III - política tarifária;”

A interferência do Estado-membro na relação ocorreria a partir do momento em que ele exige a notificação com aviso prévio ao usuário sobre o corte de energia e, em caso de descumprimento, a imposição de multa. Além da Lei em questão ferir os arts. 21 e 175 da Constituição Federal, como já apontado, o ministro Gilmar Mendes também afirma que ela fere o inciso IV do artigo 22, que explicita:

> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
>
> IV - águas, **energia**, informática, telecomunicações e radiodifusão”

Mais adiante, no voto do ministro Carlos Britto, pode-se notar uma relação de argumentos com os das entidades. Essa relação diz respeito à Lei de Greve, já mencionada pelas ONGs. Ele reforça a essencialidade da energia elétrica pelo Art. 10, sobre o fundamento de que "o Estado estaria saindo em defesa do consumidor, nos termos do inciso VIII do art. 24 da CF."

O único que votou pela improcedência do pedido foi o ministro Marco Aurélio, que acredita que a norma disciplina um serviço público Estadual.

5.2.5 Conclusões parciais

Pode-se perceber que os ministros, diferentemente das ONGs, não trabalharam muito com a questão de princípios constitucionais, como o da a dignidade da pessoa humana, nem com dados que comprovassem a carência de recursos no Brasil. Nesse aspecto, as entidades estavam mais preocupadas em sustentar o pedido com base em fatos decorrentes da realidade, o que seria compreensível, pois se tais entidades estão representando a sociedade civil nessa figura de *amicus curiae*, é de se levar em conta a situação da própria sociedade em relação ao tema. Com isso, foi possível se perceber que a maneira com que as ONGs se manifestam em seu parecer é diversa, em grande parte das vezes, da maneira como os ministros se expressam em seus argumentos.

As entidades, ainda que tenham alguns argumentos fundados na norma, apresentam a todo tempo argumentos, como já classificados no item 5, referente à análise qualitativa, com base no "cotidiano". Sendo assim, elas se valem intensamente de índices e dados em sua motivação, querendo trazer a realidade da maneira mais próxima ao debate. Já os ministros parecem estar mais focados na norma, o que também é justificável, pois, se atuam como magistrados, de certa forma seus argumentos devem ter como base o ordenamento jurídico, e mais especificamente no âmbito do STF, na Constituição Federal. Porém, aqueles provindos do "cotidiano", a meu ver, acabam introduzindo os ministros de

forma mais profunda no assunto, de maneira que eles possam entender melhor um tema que não necessariamente dominam e ter mais aptidão no momento de fundamentar e formular sua decisão. Sendo assim, acredito que os "elementos novos" trazidos pelos *amici* por mais que não estejam sempre presentes na argumentação dos ministros, os ajudam no processo de formulação dessa argumentação.

No acórdão ora analisado, o único argumento semelhante, mas que mesmo assim foi mencionado de passagem no voto do ministro Carlos Britto, foi a respeito da Lei de Greve. Portanto, acredito que por mais que seja possível se dizer que as entidades tenham trazido subsídios para os ministros durante o processo de julgamento, não houve nessa ADI argumentos semelhantes entre os ministros e as ONGs que nos levariam a afirmar, de forma convicta, que essas contribuíram diretamente[31] para a elaboração dos votos daqueles. Contudo, a decisão da ADI 3729 pelos ministros, acatando por maioria a procedência do pedido, vencido o ministro Marco Aurélio, atendeu ao pedido das ONGs, que também queriam que a ação fosse julgada procedente.

[31] Ao dizer "diretamente", me refiro a semelhança entre os argumentos exercidos pelas entidades e aqueles considerados nos votos dos ministros, não excluindo o fato delas terem subsidiado os magistrados no processo de formulação de seus argumentos

5.3. O papel das entidades no caso dos "Transportes Públicos de Idosos" (ADI 3768)

5.3.1 Da pertinência das entidades na ADI 3768

A entidade participante do caso no instituto do *amicus curiae* é a Associação de Usuários de Transportes Urbanos de Âmbito Nacional – AUTCAN, que tem como finalidade a defesa dos interesses dos usuários de transporte público e, portanto, exerce uma função social.

A atuação da associação nesse instituto é legítima, uma vez que o tema discutido na ação é em relação ao transporte, especificamente sobre os seus respectivos usuários, os quais representam o objeto social da ONG. Pude perceber então o critério de representatividade sendo cumprido (ainda que não tenha sido analisado expressamente pelo STF), uma vez que o objeto da ação refere-se ao usuário de transporte maior de 65 anos, o que, portanto, é consistente com a finalidade social visada pela ONG: usuários de transporte urbanos. Já a relevância da matéria é observada no diálogo exercido pela sociedade no que diz respeito à utilização do transporte público e à norma em discussão.

5.3.2 Breve relatório do caso

No presente caso se discute a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano - NTU em relação ao artigo 39 da Lei n.10.741, de 1º de Outubro de 2003 (estatuto do idoso), o qual assegura a gratuidade de transportes públicos urbanos e semi-urbanos para os maiores de 65 anos.

> "Art 39. Aos maiores de 65 anos fica assegurada a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, exceto nos serviços seletivos e

> especiais, quando prestados paralelamente aos serviços regulares.”

Segundo a requerente, ao garantir a gratuidade dos transportes públicos aos idosos, se estaria tratando de matéria conferida ao poder público municipal referente às providências legislativas e administrativas. Além disso, a NTU argumenta dizendo que a Lei em questão não prevê o suporte de custos em relação aos permissionários e concessionários e o contrato exercido para manter a política tarifária estaria sendo quebrado por um elemento novo, o qual tornaria mais oneroso os serviços dos concessionários e permissionários.

Ademais, a autora argumenta que o artigo em questão é inconstitucional, uma vez que vai contra o artigo 230 da Constituição Federal, que estabelece que o amparo ao idoso deve ser prestado de forma ampla e difusa por toda a sociedade. Segue o artigo 230 abaixo:

> “Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.
>
> § 1º - Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.
>
> § 2º - Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.”

Segundo ela, o dever jurídico imposto pelo estatuto do idoso está direcionado apenas a um segmento da sociedade (concessionários/ permissionários, ou usuários na hipótese de repasse tarifário), e não de forma “ampla” como diz o artigo 230. Deste modo, o artigo 39 da Lei em questão deveria prever a fonte de custeio para que as repercussões econômicas não caiam somente sobre uma parcela da sociedade e, sendo assim, apenas quando sancionada Lei federal prevendo esse mecanismo de compensação é que poderia se permitir a gratuidade nos serviços de transportes gratuito aos idosos.

O Presidente da República, que é a parte requerida na ação, e o Advogado Geral da União também se manifestaram. O primeiro argumentou que, uma vez que o direito de ressarcimento aos concessionários e permissionários não está previsto na Constituição Federal, não seria válido pleiteá-lo, acrescentando que o motivo do pedido pela autora tem cunho econômico e não social. Já o AGU se pronunciou também em favor da improcedência do pedido, argumentando que não é juridicamente válido o pedido da autora, a qual busca a inconstitucionalidade de uma norma do artigo 230, § 2º da Constituição Federal redigida pelo próprio constituinte originário.

5.3.3 Argumentação da ONG

A entidade de interesse difuso e coletivo na presente ação direta de inconstitucionalidade argumenta em favor da procedência do pedido pela requerente, ou seja, da inconstitucionalidade do artigo 39 do Estatuto do Idoso. Argumenta ela que, uma vez mantido o artigo 39 da Lei em questão, se estariam violando os princípios constitucionais referentes ao equilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos, assim como o complexo normativo que rege o amparo a velhice.

A entidade começa a sua argumentação, sustentando que o artigo 230 da Carta Maior não deve ser interpretado de modo isolado e nem de forma literal, e sim de maneira sistêmica, juntamente com a dimensão constitucional à gratuidade, para posteriormente verificar se o artigo 39 do Estatuto está de acordo com a Constituição Federal. Após essa análise, a ONG chega à mesma conclusão da autora da ação, a NTU, no sentido de que o dever de amparo a velhice é destinado a todos: a família, a comunidade e o Estado, e não apenas a uma parcela da população. E considera, como única solução, da mesma forma como a requerente, o afastamento da aplicação do artigo 39 da Lei discutida às concessionárias e permissionárias de transporte público coletivo enquanto não houver Lei federal que crie a previsão da fonte de custeio.

Em grande parte, os argumentos sustentados pela ONG são semelhantes aos exercidos pela autora. A entidade deixa claro na sua petição que a omissão de fonte de custeio no artigo 39 do Estatuto do Idoso pelo legislador causa graves danos aos usuários do transporte público e, por isso, em defesa desses é que a associação pediu entrada no instituto de *amicus curiae*. É nesse sentido também que a AUTCAN deixa claro que o reajuste tarifário das passagens, para repor o prejuízo resultante da imposição da gratuidade, apenas agravaria a situação, afirmando:

> "(...)permitir o reajuste tarifário como forma de recomposição pelas perdas decorrentes da gratuidade aos idosos apenas agrava a situação. Afinal, é o cidadão em idade produtiva, com menos de 65 anos, trabalhador de baixa renda, recebedor de salário mínimo, usuário por excelência do transporte público urbano, que nesta situação paga pelo beneficio ao idoso, traduzindo, incontroversamente, ofensa direta ao mandamento do citado artigo 70, IV."

Deve-se, segundo a ONG, agir com proporcionalidade e razoabilidade, mantendo os direitos dos idosos, de um lado, em equilíbrio com o resto da população e, de outro, também com os prestadores de serviços, os concessionários e permissionários. A ONG pede pela procedência do pedido nessa ADI para afastar a interpretação de que se deve ter um reajuste de tarifas para custear a gratuidade.

Nota-se que a entidade nessa ação direta age como *amicus curiae*, para proporcionar a defesa daqueles que são afetados pelo reajuste tarifário referentes às passagens no transporte urbano coletivo. Enquanto a autora preocupa-se mais com o viés econômico, relacionado ao prejuízo que lhe é causado mediante a gratuidade de serviço àqueles com mais de 65 anos, a ONG concentra-se na conseqüência social gerada pelo reajuste de tarifas para suprir esse prejuízo, o qual recairia sobre os demais usuários. É por esse motivo que a AUTCAN faz o mesmo pedido que a autora, para que se afaste o artigo 39, uma vez que o amparo à velhice de certa forma recairia apenas sobre uma parte da população, a saber, os concessionários e permissionários, e principalmente, os usuários de transporte coletivo público, que é o objeto social que a entidade defende.

5.3.4 Relação entre os argumentos dos ministros e das ONGs

Vencido o ministro Marco Aurélio, o qual julgou pela procedência do pedido, a Corte decidiu, por maioria, pela sua improcedência. Nesse caso, o pedido da entidade de interesses difusos e coletivos, a AUTCAN, não foi atendido pela Corte, diferentemente da maioria das ações analisadas no presente trabalho. Isso demonstra que a participação dessas entidades como *amicus curiae*, apesar de trazer e expor novos argumentos na Corte, nem sempre está de acordo com a decisão tomada por essa última.

A ministra relatora Carmen Lúcia, que teve seu voto acompanhado pela maioria dos ministros, sustenta que o pedido da autora é inconstitucional. Antes de enumerar os principais motivos que levaram à improcedência do pedido, a ministra discorre sobre o direito do idoso, já previsto na Constituição Federal, em relação à gratuidade do transporte público, afirmando:

> "A facilidade de deslocamento físico do idoso pelo uso de transporte coletivo haverá de ser assegurado, como afirmado constitucionalmente, como garantia de qualidade digna de vida para aquele que não pode pagar ou já colaborou com a sociedade em períodos pretéritos, de modo que lhe assiste, nesta fase da vida, direito a ser assumido pela sociedade quanto aos ônus decorrentes daquele uso."

Quantos às outras razões explicitadas pela mesma, destaquei:

1) O direito aos idosos, previsto no artigo 230, §2º da Constituição Federal, é de aplicabilidade plena e imediata, diferentemente do que alega a autora. Sendo assim, a Carta Maior, antes mesmo da promulgação da Lei n. 10.741/2003, já previa tal direito. Depreende-se da citação do jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no voto da ministra, o fato de que o Estatuto especifica esse direito, devido a peculiaridades que não seriam especificadas se não houvesse tal direito.

2) A ministra concorda com o Advogado Geral da União uma vez que não se pode declarar inconstitucional uma norma constitucional, ou seja, escrita pelo próprio constituinte originário. A Lei em questão apenas garantiu o cumprimento daquele preceito constitucional e, ao julgá-la inconstitucional, julgaria o preceito também, o que não é possível.

3) Sustenta a ministra que, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os concessionários e permissionários estão submetidos às suas normas, não podendo alegar desconhecimento dessas. Sendo assim, a autora somente poderia pleitear compensação pela gratuidade dos serviços de transporte público aos idosos, com fundamento em "um desequilíbrio extraordinário e inesperado", o que, entretanto, não seria admissível, , uma vez que não se pode alegar um desequilíbrio econômico – financeiro, causado pelo artigo 39, que já estava previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

Os ministros Menezes Direito e Cezar Peluzo em seus votos, também argumentaram sobre a questão exposta no número (2). Assim, o primeiro argumenta em seu voto que "a interpretação dada pelo autor e pelo *amicus curiae* é contraditória com o comando da Constituição". Acrescenta o ministro Carlos Ayres Brito que a questão é de ordem local e não nacional, ou seja, reservada aos municípios e não à União. Ele expõe o fato de que o direito do idoso não seria um interesse local e sim nacional, não podendo considerar o argumento da autora referente ao tratamento municipal que deveria ser dado à norma. Ademais, completa de certa forma o que já havia sido apontado pela ministra Relatora Carmen Lúcia sobre a discriminação quanto à idade, o que afrontaria o artigo 3º da Constituição Federal.

5.3.5 Conclusões Parciais

Por mais que a ONG nesse caso esteja pleiteando um direito aos cidadãos usuários de transporte coletivo urbano, na sua argumentação pedindo a procedência do pedido da requerente, ela acaba fazendo uma exclusão desse direito a uma parte dos seus usuários, os idosos. É de se entender a proteção que se dá aos demais usuários dos transportes, os quais em sua maioria nesse país não têm condições para pagar passagens se essas forem reajustadas em um preço cada vez mais alto. Porém, não garantir a gratuidade ao serviço de transporte aos idosos, além de contrariar o que já estava previsto na Constituição da República, desconsidera a defesa dos interesses dos idosos, que também são parte dos usuários que essa entidade visa proteger. É certo que ela pede um maior equilíbrio entre os dois lados: o direito dos idosos e o dos demais usuários, mas o pedido em si causaria um efeito que alcançaria apenas uma parte de todos os usuários. Além disso, os argumentos trazidos pela entidade, que em geral eram semelhantes aos da requerente, foram, em grande parte, de encontro com aqueles sustentados pelos ministros. Assim, pode-se então constatar que nessa ação os argumentos trazidos pela ONG não subsidiaram os ministros em suas respectivas conclusões.

5.4. O papel das entidades no caso do "Saneamento Básico" (ADI 2999)

5.4.1 Da pertinência das entidades da ADI 2999

Como já foi dito no item referente à metodologia, essa ação direta conta com a presença de 73 entidades, sendo 35 delas entidades de interesses difusos e coletivos, quais sejam:

Grupo de incentivo a vida - GIV, Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS - GAPA, Associação dos Amigos dos Autistas - AMA, Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS da Bahia- GAPA/BA, Associação Fluminense de Reabilitação, Confederação das Santas Casas de Misericórdia, Hospitais e Entidades Filantrópicas -CMB,Movimento de Organização Comunitária – MOC, Associação dos Hemofílicos de Alagoas, Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais – AAPPE, Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS de Ribeirão Preto - GAPA/RP, Sociedade Pestalozzi de Maceió, Organização de Cidadania, Cultura e Ambiente – OCCA, Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas Pela Hanseníase – MORHAN, Associação Brasileira de Alzheimer e doenças Similares – ABRAZ, Centro de Educação e Assessoramento Popular – CEAP, Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS - GAPA/RS, Grupo Otimismo de Apoio a Portadores de Hepatite C, Sociedade Beneficente Anchieta, Associação dos Celíacos do Brasil - ACELBRA, Sociedade Pestalozzi de Magé, Sociedade Pestalozzi de Petrópolis, Sociedade Pestalozzi de Barra do Piraí, Federação das Associações de Renais e Transplantados do Brasil – FARBRA, Sociedade Pestalozzi de Linhares – ES, Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ, Federação das Associações Comunitárias do Estado de São Paulo, Sociedade Pestalozzi de Maricá, Sociedade Pestalozzi de Itaboraí, Associação Pestalozzi de Niterói, Sociedade Pestalozzi de Conceição de Macabu, Sociedade Pestalozzi de Duque de Caxias, Sociedade Pestalozzi de Jaguaré, Sociedade Pestalozzi de Vassouras, Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi – FENASP, Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down, Federação das misericórdias e entidades filantrópicas e beneficientes do Estado do Rio de Janeiro, Federação Nacional das Associações e Entidades de Diabetes.

Traçando um panorama geral, podemos afirmar que a grande maioria delas tem seus interesses focados na área da saúde, como é o caso das

Sociedades Pestalozzi, que contam com a participação de 13 entidades distribuídas em diversos Estados brasileiros, e do Grupo de Apoio à Prevenção da AIDS – GAPA, que conta com a participação de 4 entidades também localizadas em Estados diferentes.

Considerando-se apenas o fato desse caso ser referente à resolução nº 322 do Ministério da Saúde, pode-se perceber que o seu tema está relacionado à área da saúde, o que é também a situação da grande maioria das entidades ora participantes. Portanto, há pertinência na participação das ONGs nessa ação direta mediante o requisito da representatividade. Além disso, há também pertinência quanto ao requisito da relevância da matéria, pois, como aqui se adianta, a maioria dessas entidades reivindica uma participação da sociedade na área da saúde, mediante a constitucionalidade da resolução, o que representa, portanto, um valor a ser acrescido (democracia) e um diálogo entre a sociedade civil e a norma em questão.

5.4.2 Breve relatório do caso

A ADI 2999 trata do pedido da governadora do Rio de Janeiro para que seja declarada inconstitucional a resolução nº 322, de 8 de Maio de 2003 do Conselho Nacional de Saúde, destacando-se o inciso IV e seu parágrafo segundo, da Sétima Diretriz. Segue a redação abaixo:

> "Sétima Diretriz: Em conformidade com o disposto na Lei n.8.080/90, com os critérios da Quinta Diretriz e para efeito da aplicação da EC nº 29, não são consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde as relativas a:
>
> (...)
>
> IV - saneamento básico, mesmo o previsto no inciso XII da Sexta Diretriz, realizado com recursos provenientes de taxas ou tarifas e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ainda que excepcionalmente executado pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Saúde ou por entes a ela vinculados;

(...)

§ 2° No caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, as despesas com ações e serviços públicos de saúde financiadas com receitas oriundas de operações de crédito contratadas para essa finalidade não integrarão o montante considerado para o cálculo do percentual mínimo constitucionalmente exigido, no exercício em que ocorrerem.

Segundo a requerente, tal Resolução violaria os artigos 198, §3º [32]; 24, inciso XII [33]; 23, inciso II[34]; 196 [35], e, 200 [36] da Constituição Federal,

[32] Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
(...)
§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - os percentuais de que trata o § 2º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

III - as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

[33] Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

[34] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[35] Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

[36] Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

assim como o artigo 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[37].

Em linhas gerais, a Governadora sustenta que a Resolução apresenta vício formal, uma vez que o artigo 198, §3 da Constituição Federal estabelece que a fixação dos percentuais provenientes do produto dos impostos arrecadados pelo Estado, que serão destinados à saúde, e a repartição de recursos da União aos Estados, devem ser regulamentados por Lei complementar. Além disso, salienta que o artigo 24, §3º da Constituição Federal também é violado pelo fato de tal dispositivo estabelecer que, por omissão do legislador federal, as questões referentes à saúde devem ser tratadas pelos Estados–membros. E por fim, também sustenta que a utilização de receitas provenientes do "Fundo de combate e Erradicação a pobreza" em programas de saúde não deve ser proibida, pois contrariaria o artigo 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

5.4.3 Argumentação das ONG's

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

[37] Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

A partir da análise da tabela elaborada pelo ministro relator Gilmar Mendes, da qual constam os principais argumentos dos pareceres das entidades participantes, é possível, portanto, perceber ser unânime o pedido de todas elas a favor do indeferimento dessa ADI.

Entre os principais argumentos trazidos pelas entidades, entre elas as ONGs,[38] destacam-se o fato do acolhimento da ação pelo STF prejudicar o exercício da cidadania e democracia uma vez que, o deferimento do pedido pela Corte seria prejudicial à participação da sociedade nas ações relacionadas a saúde. Algumas entidades apontam que, o acolhimento da ADI 2999 representaria a revogação da Lei n.8142/90, a qual diz respeito à "participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde(...)"[39]. Além disso, salientam também que a Resolução n. 322 não é contrária às normas constitucionais e sim as consolida, de modo que julgá-la inconstitucional "seria ignorar os dispositivos constitucionais relacionados à saúde" e, também, não afastaria a Portaria 2.047/GM, a qual possui teor idêntico ao da Resolução.

Por fim, algumas entidades formularam argumentos relacionados à sua "área de atuação". É o caso da Federação das Associações de Renais e Transplantados do Brasil – FABRA, que sustentou que o avanço dos transplantes hoje no Brasil só foi possível com a utilização dos recursos públicos por intermédio das entidades nos conselhos municipais, estaduais e nacional.

5.4.4 Relação dos argumentos entre as ONG's e os Ministros

[38] Na tabela organizada pelo ministro Gilmar Mendes, os amici curiae participantes foram separados em grupos de acordo com os argumentos semelhantes que apresentavam e não de acordo com a sua natureza. Deste modo, em um mesmo grupo, por exemplo, figuraram tanto sindicatos como entidades de interesses difusos e coletivos. Portanto, para análise dessa ADI, foram considerados apenas os argumentos provindos dos grupos que tinham a presença de ONGs, desconsiderados aqueles compostos somente por sindicatos, entidades de classes e/ou outras organizações.

[39] *Caput* da Lei n.8.142, de 28 de Dezembro de 1990.

Logo no início do voto, o ministro relator Gilmar Mendes aponta para o fato de que aquele argumento trazido pela Procuradoria Geral da República e, posteriormente, pelas entidades, de que a suspensão da resolução seria inútil, uma vez que Portaria 2.047/GM também dispõe sobre o mesmo conteúdo, não seria válido. Justifica ele dizendo que, mesmo não sendo uma questão central no referente caso, não há uma relação de normas de mesma hierarquia.

O foco central do debate recaiu sobre a questão da legalidade e da constitucionalidade. Aponta o ministro relator que o Conselho Nacional de Saúde expediu a Resolução com fundamento nas Leis n. 8.880/1990 e n. 8.142/1990, ou seja, ambas de caráter infraconstitucional e que, portanto, o primeiro conflito existente sobre a Resolução seria, antes de mais nada, relacionado a tais Leis, passando então primeiro por uma análise infraconstitucional, para, posteriormente, passar por uma constitucional. Deste modo, como explicita a ministra Carmen Lúcia em seu voto, "a ofensa a ser examinada, se houver, seria infraconstitucional, ou seja, ofensa à legalidade" o que não caberia, segundo o ministro relator, a apreciação por meio da ação direta de inconstitucionalidade, já que nesse caso o que há é uma ofensa indireta a Constituição.

Salvo o ministro Marco Aurélio que, após pedir vista dos autos, julgou pela procedência do pedido, os outros ministros acompanharam o voto do relator no sentido da improcedência da ação. Apesar de ter havido uma semelhança entre os pedidos das entidades com a decisão da Corte, não houve efetiva relação de argumentos entre essa e aquelas. O único argumento semelhante e que, ainda assim, foi rejeitado pelos ministros, foi o referente à Portaria 2.047/GM, já apontado neste item.

5.4.5 Conclusões Parciais

Foi possível perceber que nessa ação direta, por mais que houvesse uma convergência entre o pedido das entidades e a decisão da Corte, os argumentos daquelas não subsidiaram os ministros em seus votos. Isto comprova o que foi apontado no item 4.2 referente à análise quantitativa em relação às decisões da Corte, no sentido de que eventual convergência entre o pedido e a decisão, não necessariamente significa que as entidades contribuíram de forma efetiva para o debate.

Enquanto os ministros focaram a discussão quase que de forma plena na questão da legalidade e da constitucionalidade, as entidades em nenhum momento entraram nesse debate e estiveram mais focadas em discutir a participação da sociedade na área da saúde, a possível revogação da Lei n.8142/90, caso a presente ação fosse acolhida e, por fim, o fato de que a Resolução não é contrária as normas constitucionais, e, sim, as consolida.

Porém, chama a atenção o fato do ministro Gilmar Mendes ter exposto os argumentos das entidades no relatório, mediante uma tabela por ele organizada, coisa que nenhum outro ministro relator fez nas ações analisadas na presente pesquisa. A meu ver, esse fato significa que, por mais que os argumentos das ONGs não tenham estado presentes nos votos, tal ministro não considerou menos importante a atuação dos *amici curiae*. Acredito que, possivelmente, como também apontado no caso do corte de energia elétrica (item 5.2.4), os *amici* tenham contribuído com as informações por eles prestadas, de modo que os ministros pudessem, com base em tais informações, entender melhor de um assunto que não dominam, para, posteriormente, formular suas decisões.

5.5. O papel das entidades no Caso da "Implantação da Televisão Digital"(ADI 3944)

5.5.1 Da pertinência das entidades na ADI 3944

Nessa ação direta participaram as seguintes entidades: Conectas Direitos Humanos, Instituto Pró Bono e o Instituto Intervozes. Tanto a Conectas, quanto o Instituto Pró-Bono, já participaram de outras ações analisadas na presente pesquisa. A primeira, como já visto, luta em prol dos direitos humanos, tanto em âmbito nacional, quanto internacional. Ela tem como objetivo, entre outros, a promoção da ética, da paz, da cidadania e dos direitos humanos. Já o segundo, tem como objetivo a melhoria do acesso a justiça por intermédio da advocacia voluntária, prestando serviços gratuitos da advocacia a populações carentes.

O Instituto Intervozes luta pelo direito de acesso à comunicação, acreditando que sem ele não há acesso à democracia. Ele, portanto, objetiva uma transformação no sistema de comunicação brasileira e sua respectiva democratização[40].

Na presente ação de inconstitucionalidade se tem como principal tema a comunicação, por conta do questionamento referente ao Decreto 5.820/2006, o qual trata da implementação do Sistema Brasileira de Televisão Digital Terrestre. Nesse sentido, pode-se perceber que, de modo direito, o Instituto Intervozes já possui legitimidade para atuar como *amicus curiae* no caso, já que, tanto essa entidade como a ação tratam do tema "comunicação", satisfazendo o requisito da representatividade para poder atuar como *amicus curiae*. Quanto às outras duas outras entidades, a pertinência se encontra nos direitos que, segundo elas, estão sendo violados pelo Decreto analisado. Entre eles se tem o direito à liberdade de expressão e o direito à comunicação, os quais se inserem no conjunto dos objetivos visados pelas ONG's Conectas e Pró-bono, uma vez que se tratam de direitos humanos que, ao serem violados, devem ser questionados e defendidos.

5.5.2 Breve relatório do caso

[40] PG n.178.584/0. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2548944>

Nessa ação direta de inconstitucionalidade, interposta pelo Partido Socialista (PSOL), são impugnados os artigos 7º a 10 do Decreto 5.820 de 29 de Junho de 2006 referente à implementação da Televisão Digital no país. Os respectivos artigos, segundo o requerente, estariam violando o artigo 223 da Constituição Federal[41]. Abaixo, segue a redação dos artigos em questão do Decreto:

> "Art. 7º Será consignado, às concessionárias e autorizadas de serviço de radiodifusão de sons e imagens, para cada canal outorgado, canal de radiofreqüência com largura de banda de seis megahertz, a fim de permitir a transição para a tecnologia digital sem interrupção da transmissão de sinais analógicos."
>
> § 1º O canal referido no **caput** somente será consignado às concessionárias e autorizadas cuja exploração do serviço esteja em regularidade com a outorga, observado o estabelecido no Plano Básico de Distribuição de Canais de Televisão Digital - PBTVD.
>
> § 2º A consignação de canais para as autorizadas e permissionárias do serviço de retransmissão de televisão obedecerá aos mesmos critérios referidos no § 1º e, ainda, às condições estabelecidas em norma e cronograma específicos."
>
> "Art. 8º O Ministério das Comunicações estabelecerá, no prazo máximo de sessenta dias a partir da publicação deste Decreto, cronograma para a consignação dos canais de transmissão digital.

---

[41] Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

§ 1º - O Congresso Nacional apreciará o ato no prazo do art. 64, § 2º e § 4º, a contar do recebimento da mensagem.

§ 2º - A não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

§ 3º - O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.

§ 4º - O cancelamento da concessão ou permissão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial.

§ 5º - O prazo da concessão ou permissão será de dez anos para as emissoras de rádio e de quinze para as de televisão.

Parágrafo único. O cronograma a que se refere o **caput** observará o limite de até sete anos e respeitará a seguinte ordem:

I - estações geradoras de televisão nas Capitais dos Estados e no Distrito Federal;

II - estações geradoras nos demais Municípios;

III - serviços de retransmissão de televisão nas Capitais dos Estados e no Distrito Federal; e

IV - serviços de retransmissão de televisão nos demais Municípios.

Art. 9º A consignação de canais de que trata o art. 7º será disciplinada por instrumento contratual celebrado entre o Ministério das Comunicações e as outorgadas, com cláusulas que estabeleçam ao menos:

I - prazo para utilização plena do canal previsto no **caput**, sob pena da revogação da consignação prevista; e

II - condições técnicas mínimas para a utilização do canal consignado.

§ 1º O Ministério das Comunicações firmará, nos prazos fixados no cronograma referido no art. 8º, os respectivos instrumentos contratuais.

§ 2º Celebrado o instrumento contratual a que se refere o **caput**, a outorgada deverá apresentar ao Ministério das Comunicações, em prazo não superior a seis meses, projeto de instalação da estação transmissora.

§ 3º A outorgada deverá iniciar a transmissão digital em prazo não superior a dezoito meses, contados a partir da aprovação do projeto, sob pena de revogação da consignação prevista no art. 7º."

"Art. 10. O período de transição do sistema de transmissão analógica para o SBTVD-T será de dez anos, contados a partir da publicação deste Decreto.

§ 1º A transmissão digital de sons e imagens incluirá, durante o período de transição, a veiculação simultânea da programação em tecnologia analógica.

§ 2º Os canais utilizados para transmissão analógica serão devolvidos à União após o prazo de transição previsto no **caput**."

Segundo o requerente, os artigos ora apontados estariam aumentando o cenário de concentração já existente na Televisão Brasileira, e estariam dispondo de uma mudança de serviço de "radiodifusores" e não uma continuação de tal serviço.

Em relação ao primeiro requisito, nas palavras do autor:

> "(...)ao permitir que os atuais radiodifusores façam eles mesmos a transmissão de mais de uma programação simultaneamente, concedendo um canal inteiro de 6 Mhz para cada radiodifusor, o Decreto nº 5820/2006 aprofunda o atual cenário de concentração, indo em sentido contrário ao da CF mais especificamente, é providência que ofende o §5 do art 220 da Magna Carta federal."

Já para o segundo motivo, o requerente acredita que, pelo fato de se tratar de um serviço novo, dever-se-ia seguir os requisitos de "concessão nova" pelo Congresso Nacional, apontados no art. 223.

Ademais, aponta o partido que o memorando assinado entre Brasil e Japão para que se criasse um sistema "nipo-brasileiro" de televisão digital, após ter sido definido o modelo japonês a ser adotado no Brasil, não passou pelo Congresso Nacional, o que violaria o artigo da Carta Maior. Além disso, afirma que o próprio processo de escolha desse sistema japonês de TV digital violou os princípios da publicidade e motivação, já que o relatório do Comitê de Desenvolvimento do Sistema brasileiro de TV digital, indicando a adoção desse padrão, não teria sido publicado e, segundo o autor, "impossibilitando-se tornar conhecidas as razões pelas quais foi adotado aquele padrão (japonês – ISDB)".

Nessa ação também participou o Presidente da República, o qual diz não constituir um serviço novo de radiodifusores, mas mero "reajuste nas concessões já em vigor" e, participou também, o Procurador Geral da República, que com opinião contrária a do Presidente e semelhante a do autor, também acredita que acentua o cenário de concentração e que não constitui mera atualização do sistema de radiodifusores já existente. Além disso, o último acredita que

> "(...)a migração tecnológica pretendida, ainda que sob o entendimento de não configurar nova tecnologia, estabelece condições e prazos às concessionárias para a adoção das medidas necessárias, promovendo, na prática, ampliação dos prazos em vigor, o que não pode ocorrer automaticamente e sem a submissão ao crivo aperfeiçoador e de controle legislativo."

A ação direta foi julgada improcedente pela maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio, cujos argumentos, assim como os dos outros ministros, serão expostos mais adiante no item "relação de argumentos das ONGs e dos ministros".

5.5.3 Argumentação das ONG's

As entidades nessa ação direita de inconstitucionalidade optaram pela procedência do pedido do autor. Em termos gerais, segundo elas, o decreto estaria violando os princípios constitucionais em relação à comunicação social e à liberdade de pensamento, manifestação e comunicação pelo mesmo motivo apontado pelo requerente: a concentração de mídia no Brasil.

Para as ONGs participantes, a Televisão Digital pode trazer mudanças significativas para a população, como a melhoria da imagem e sons, o maior número de canais (multiprogramação) e a comunicação bidirecional por interatividade[42]. Acrescentam que esse padrão adotado poderia cumprir um importante papel na formação da cidadania através do uso da interatividade, por exemplo.

Porém, para que seja juridicamente possível (constitucional) a adoção desse sistema, o maior número de programas e conteúdos deveria ser entregue a novas programadoras e não ficar concentrado em uma programadora só no espaço de 6 Mhz. Sendo assim, a inconstitucionalidade está na forma pela qual será concebida a consignação de canais.

É com base nesse argumento em relação à concentração da mídia no Brasil que as entidades focam sua análise neste caso. Elas afirmam que os meios de comunicação estão concentrados na mão de poucos proprietários, e que esse decreto acentua ainda mais a concentração, ao permitir que os radiodifusores disponham de até 8 programações cada um. Apontam que o

[42] Segundo as entidades, "comunicação bidirecional por interatividade" pode ser conceituada da seguinte forma: "a TV Digital permite que a televisão se torne um espaço de interatividade, ou seja, de maior participação do usuário no serviço que lhe é oferecido. O usuário deixa de ser apenas um espectador, um receptor das programações, e passa a interagir, a participar nas escolhas das programações, dentre outras possibilidades."

pluralismo é um princípio a ser observado pela comunicação social e que tem como função, além de promover e garantir a manifestação de opiniões diversas, impedir e reprimir a concentração dos meios de comunicação. Segundo as entidades, a Constituição, a fim de garantir esse princípio, proíbe a formação de oligopólios e monopólios e impõe uma série de requisitos a serem observados pelas emissoras ao disporem da sua programação.

Através de alguns índices elas fundamentam ainda mais seus argumentos:

> "1) As 6 redes privadas detêm cerca de 83% dos meios de comunicação, incluídos aí as emissoras de TV e outros veículos.
>
> 2) As redes públicas, segmentadas e os grupos independentes representam o controle de 17% do total dos meios de comunicação.
>
> 3) Levantou-se que as 6 Redes Privadas movimentaram mais de 2,5 bilhões de dólares no mercado da televisão, que segue sendo o setor predominante de investimento publicitário, correspondendo a 56,1% do total de investimentos publicitários destinados à mídia.
>
> 4) A mídia no Brasil está concentrada nas mãos de poucas famílias e também por políticos. Por exemplo, pesquisa elaborada por Santos e Capparelli indica que 39,6% das emissoras geradoras afiliadas à Rede Globo; 33,6% de todas as emissoras de TV e 18,03% das retransmissoras eram, na época, controladas direta ou indiretamente por políticos."

Além do argumento em relação à concentração de mídia, as entidades também partem para o fato, já exposto também pelo requerente, sobre a criação de um novo serviço e não de uma continuação do já existente. Elas alegam que o decreto permite a disponibilidade de recursos de interatividade e mobilização, os quais constituiriam novos serviços e não uma mera evolução tecnológica. Afirmam, portanto:

> "Para que se tenha observância aos ditames constitucionais, cada novo canal deve passar por um novo processo de concessão, já que a natureza do serviço no ambiente digital é diferente da do ambiente analógico, pela possibilidade do oferecimento de recursos interativos, dos sinais para receptores portáteis e móveis, e pela possibilidade de oferecimento de diversas programações em cada canal de 6 MHz."

A comunicação social é um direito que deve ser assegurado a todos os cidadãos. É nesse ponto que as entidades que ora participam dessa ADI insistem, justamente para que esse direito seja atendido. Cabe aqui ressaltar que as ONGs participantes dessa ADI não são contra a implementação da TV Digital. No parecer elaborado por essas são destacadas as vantagens que esse sistema iria trazer, como a melhora de som e imagem, e a maior quantidade de canais. Porém, questionam as entidades a forma com que será feita essa implantação.

5.5.4 Relação entre os argumentos dos ministros e das ONGs

Como já adiantado no item anterior, a Corte julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade 3944, vencido o ministro Marco Aurélio.

O relator do caso, o ministro Carlos Ayres Brito, antes de começar seu voto esclarece o não conhecimento de duas questões apontadas pelo requerente, pelo fato delas não terem pertinência material com os dispositivos 7º a 10 do Decreto ora impugnado. São elas: a) que o memorando assinado pelo ministro das Relações Exteriores e do Chanceler do Japão não teria passado pelo Congresso Nacional e, b) a não publicação do relatório do Comitê de Desenvolvimento do Sistema Brasileiro de TV digital, o que seria uma questão de fato e por isso não deve ser julgada em um controle abstrato de constitucionalidade. Até esse ponto, não se verifica nenhum confronto entre os argumentos pleiteados pelas ONGs e os dos ministros do supremo, apenas com os do autor, o PSOL.

Porém, logo em seguida, o mesmo ministro atenta para as questões referentes à nova prestação de serviço e a concentração dos meios de comunicação. Quanto ao primeiro, argumenta ele que a transmissão não perde a sua identidade jurídica, ou seja, continua a ser um serviço de transmissão de imagens e sons, mas que, em decorrência da proposta de se fazer uma melhoria na imagem e no som, seria necessário o uso quase que inteiro da faixa de 6MhZ. Sendo assim, acompanhado pelos outros ministros, com exceção do ministro Marco Aurélio, ele afirma que o sistema de TV Digital não representa um novo serviço e sim uma continuação do já existente.

Destaquemos, porém, o segundo argumento que diz respeito à "concentração dos meios de comunicação", questão mais abordada no parecer das entidades e que, portanto, merece uma maior discussão.

A maioria dos ministros julgou improcedente o argumento do autor referente à concentração de até 8 programações por um único radiodifusor. Argumentam os ministros, em linhas gerais, que o decreto não é o responsável pela respectiva concentração já existente há algum tempo no país e que, como salienta o ministro Gilmar Mendes, parte dela é decorrente até da tecnologia que irá se empregar nesse sistema adotado, ou seja, ela se faz necessária. Mais do que se discutir se esse argumento foi acatado ou não pelos ministros da Corte, é necessário analisar o porquê de ele ter sido considerado tão importante e abordado em grande parte no parecer pelas entidades.

A partir do momento em que as ONGs sustentam a concentração de mídia, argumentando que ela está nas mãos de grandes proprietários e políticos, podemos perceber de um modo indireto o descontentamento da sociedade em relação à essa questão. Questão que, como afirmam os ministros, "não vem de hoje", mas que, segundo as organizações, é acentuada com esse Decreto. O que se pretende dizer é que, essa má distribuição da mídia no Brasil acaba por gerar obviamente também uma má distribuição de riquezas. Os recursos provindos desse sistema de comunicação estariam concentrados nas mãos de poucos, o que, geraria, portanto, uma insatisfação em relação ao restante, que é a maioria da população. É isso que as organizações querem evidenciar, e elas fazem desse argumento justamente o mais importante no seu parecer pelo motivo dele provir da população que quer seus direitos atendidos através, por exemplo, dessas entidades.

5.5.5 Conclusões parciais

Esse é um dos casos da presente pesquisa em que se mostra de forma evidente a participação da sociedade na Corte, de modo indireto, ou seja, por intermédio das ONGs. É de se observar que a questão referente à concentração de mídia é algo que, de alguma forma, incomoda a população.

A decisão estabelecida pela Corte não satisfez o pedido das entidades. Porém, como já dito, essas se manifestaram a favor do sistema de Televisão Digital, discordando apenas do modo como isso vai ser feito. Isso reflete o que foi comentado na parte da pesquisa quantitativa quanto às decisões. Neste caso, o pedido das ONGs não foi acatado, mas nem por isso seus argumentos foram de total divergência em relação aos argumentos dos ministros. Esses, por exemplo, apóiam o sistema de televisão digital, acreditando, assim como as entidades, nos benefícios que ele poderá proporcionar à sociedade. Sendo assim, acredito que as organizações contribuíram em parte para o debate. Ao mesmo tempo em que houve argumentos divergentes e até contrários entre essas e os ministros e que, portanto, não auxiliaram os votos desses, houve também argumentos semelhantes, como já dito, que revelam uma forma de pensamento similar entre ambos.

A ADI 3944 mostrou, mais uma vez, que a participação dessas entidades como *amici curiae* representa um meio de um tema recorrente na sociedade chegar ao judiciário. Podemos dizer, com base nesse caso ora discutido, que essas organizações participam como um "instrumento de ligação" entre a população e a Corte, e que por mais que o pedido dos *amici curiae* não tenha sido acatado na decisão, esse "elo de ligação" não deixou de ser menos importante e, não houve necessariamente uma divergência total de argumentos entre os das ONGs e os dos ministros do STF.

6. Conclusão

Chegamos à etapa final do trabalho, a qual se destina a responder à questão central que deu ensejo a pesquisa realizada: "qual o papel da

atuação das entidades de interesses difusos e coletivos como *amici curiae* no âmbito do STF?". Para respondê-la, foi necessária a realização de todo um processo, que abrangeu desde saber o que são ONGs, até a análise caso a caso dos argumentos trazidos por essas em seus pareceres, em comparação com aqueles expostos pelos ministros em seus respectivos votos.

Iniciando pela delimitação do universo de pesquisa, pude constatar que, ao chegar a um universo de certa forma pequeno (8 acórdãos) em relação ao período de tempo delimitado (6 anos), a atuação dessas ONGs como *amici curiae* no STF não é grande. Traçando um paralelo com a pesquisa quantitativa, precisamente no item 4.1, constata-se que essa atuação vem crescendo nos últimos 3 anos, porém, ainda assim, acredito que não de uma forma marcante.

Na etapa posterior (análise qualitativa), através da comparação de argumentos entre os ministros e as ONGs em cada ação, procurei analisar a atuação dessas entidades dentro do universo delimitado, ou seja, em que medida os seus argumentos subsidiaram razões de decidir dos ministros nos casos analisados na pesquisa, chegando também à conclusão de que os argumentos veiculados pelas entidades não são intensamente utilizados pelo STF.

De uma maneira geral, notei que os argumentos formulados pela ONGs possuem um foco diferente daqueles formulados pelos ministros, como foi demonstrado ao longo do trabalho, mais especificamente, no caso do "Corte de Energia Elétrica" (ADI 3729). Enquanto as entidades argumentam muitas vezes com base em dados e índices, que denominei de "argumentos do cotidiano", os ministros acabam por trabalhar de maneira mais focada na norma, desenvolvendo seus argumentos, portanto, com um caráter mais jurídico. Desse modo, a meu ver, essa diferença de foco na argumentação acabou por ocasionar o não aproveitamento pelos ministros, de uma maneira geral[43], dos argumentos das ONGs, em suas decisões.

Outra razão que também me pareceu possível, seria a de que essa

[43] Utilizo a expressão "de maneira geral" pois, o único caso em que acredito que os argumentos do cotidiano teriam auxiliado os ministros diretamente em suas decisões foi o do "Estatuto do Desarmamento" (ADI 3112), o qual representa uma minoria diante dos casos analisados.

pouca atuação pode ser decorrente ou do mau exercício das ONGs como *amici curiae*, como foi visto no caso dos "Transportes Públicos para Idosos", em que a entidade acabou por "excluir" uma parte dos usuários (os idosos), ou por conseqüência da não utilização dos argumentos pelos ministros que, por diversos motivos, preferiram restringir nos respectivos votos os seus próprios argumentos.

Entretanto, a ausência de argumentos semelhantes, entre as entidades e os ministros, não necessariamente permite dizer que aquelas nada contribuíram para o processo. Essa conclusão foi tirada a partir da análise das decisões da Corte referentes aos casos de "Energia Elétrica" e "Saneamento Básico" (ADI 2999), em que se notou que, os "elementos novos" trazidos pelas ONGs ao debate, podem ter auxiliado os magistrados na formulação da suas argumentações, na medida em que, por exemplo, os introduziriam em um assunto não muito conhecido por eles. Esse fato me pareceu ainda mais evidente, quando o relator do caso do "Saneamento Básico", o ministro Gilmar Mendes, elaborou uma tabela agrupando os argumentos, que as entidades admitidas como *amici curiae* apresentavam em comum. O fato de o ministro ter organizado essa tabela, colocado-a no relatório, me fez acreditar que, mesmo que não tenha mencionado, de forma expressa, os argumentos trazidos pelas entidades em seu voto, os considerou para relatar o caso e formular sua decisão.

Outro ponto que deve ser levado em conta nesse item e que, portanto, diz respeito à uma conclusão tirada a partir da pesquisa, é referente à consonância entre as decisões da Corte e os pedidos apresentados pelos *amici curiae* em cada caso. Traçando novamente um paralelo entre a análise quantitativa, só que dessa vez em relação ao item 4.2, e a análise qualitativa, conclui-se que nem sempre quando a decisão do STF é semelhante àquilo que foi pedido pelas ONGs em determinado caso, isso significa que essa últimas subsidiaram os ministros diretamente em suas decisões. Isto fica claro ao observar, mais uma vez, o caso do "Saneamento Básico" e o caso da "Implementação da Televisão Digital" (ADI 3944). No primeiro, não houve sequer um argumento semelhante entre as entidades participantes e os ministros e, mesmo assim, a decisão pela Corte satisfez o pedido das ONGs, enquanto que no segundo ocorreu o

inverso: a decisão não foi na linha do que as entidades desejavam, mas as essas apresentaram argumentos de forma semelhante aos dos votos dos ministros. Portanto, concluo, nesse aspecto, que a decisão nesses casos representa apenas uma forma de pensamento similar entre ministros e entidades, mas não necessariamente um critério que permite dizer que as últimas contribuíram, ou não, para a argumentação dos magistrados.

Durante a análise dos casos, passei a refletir também sobre o papel que as entidades exerciam perante a sociedade civil em relação ao STF, permitindo concluir que em grande parte, elas atuaram como um elo de ligação entre ambos, como já citado no caso do "Estatuto do Desarmamento", especificamente no item 5.1.5, e no caso da "Implementação da Televisão Digital", no item 5.5.5.

Temas de grande repercussão presentes no cotidiano de todos, tais como violência, saúde e tecnologia, como mostrado nessa pesquisa, acabam por atrair a participação de *amici curiae*, os quais, como já citado no item 3.2, garantem uma maior pluralidade de argumentos. Deste modo, as ONGs, que têm como principal foco a defesa de direitos da sociedade, ao atuarem por meio desse instituto, acabam garantindo a presença de argumentos provindos da sociedade no debate, mesmo que esses não sejam acatados pelos ministros.

De uma forma global, com base em todos os aspectos mencionados, notei que o resultado alcançado, após a pesquisa, é diferente, em parte, da hipótese proposta no início do trabalho. Na verdade, acreditava que os argumentos das entidades eram, na maioria das vezes, levados em conta pelos ministros durante o debate e, esperava também um maior número de ONGs participantes como *amici curiae* nas ações do STF nos últimos 6 anos. Através dos critérios adotados, o trabalho demonstrou que a atuação das entidades de interesses difusos e coletivos perante o STF ainda é pequena, seja em relação à presença delas, mostrada pela análise quantitativa, seja pelos subsídios por elas trazidos aos votos dos ministros, indicados na análise qualitativa.

Porém, outros fatores permitem afirmar que a atuação das entidades é significativa, de modo que ao atuarem por meio desse instituto, garantem um debate mais "completo" a partir de argumentos novos, e mais

democrático ao permitir uma participação "indireta", se assim podemos dizer, da sociedade civil nos debates do Supremo Tribunal Federal.

7. Referências Bibliográficas

Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br>

Conectas Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.conectas.org.br>

STF em foco. Disponível em: <http://www.conectas.org/stfemfoco/>

Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>

GUIMARÃES, Gil Lívia. " DIREITOS DAS MULHERES NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: POSSIBILIDADE DE LITÍGIO ESTRATÉGICO?" Monografia realizada na Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP, Escola de Formação, 2009.

LAURENTTIS, Thais Catib de. "A caracterização do *Amicus Curiae* a luz do Supremo Tribunal Federal" Monografia realizada na Sociedade Brasileira do Direito Público – SBDP , Escola de Formação, 2007, p. 29 – 43.

Observatório do STF, banco de ações. Disponível em: <http://www.observatoriodostf.org.br/acoes>

Portal Câmara dos Deputados. Disponível em: < http://www.camara.gov.br>

Pesquisa SAL – Pensando o direito, Vol. 30- Sociedade Brasileira do Direito Público – SBDP. "Controle de Constitucionalidade dos atos do Poder Executivo", 2009, p. 45 – 47.

MÂNICA, Fernando Borges. "Panorama histórico legislativo do terceiro setor no Brasil: do conceito de terceiro setor à Lei das OSCIP". Artigo. In: OLIVEIRA, Gustavo H. Justino (coord.). *Terceiro Setor, Empresas e Estado: Novas Fronteiras entre o Público e o Privado.* Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 163-194.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social – aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários.* 7ª Edição. São Paulo: Forense, 2009

BARBOSA, Maria Nazaré Lins; OLIVEIRA, Caroline Felippe de. *Manual de ONG's – Guia prático de orientação jurídica.* 2ª edição. Rio de janeiro: Editora da FGV, 2001.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro – terceiro enigmático.* 2º Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

TENÓRIO, Fernando G. *Gestão de ONG's – Principais funções gerenciais*. 10ª edição. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006

Petições das ONGs:

PG n.43016/07 (ADI 3112) e a PG n.155457/06 (ADI 3924) adquiridas mediante contato com a ONG "Conectas Direitos Humanos" no *site* <http://www.conectas.org>, item "contato".

PG n.147369/06 (ADI 3768) adquirida mediante contato no gabinete da ministra Carmén Lúcia (relatora da ação). Contato disponível em:<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfQuemEQuem>

PG n.178.584/07 referente à ADI 3944. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2548944>

Acórdãos do STF:

Referências completas dos acórdãos analisados qualitativamente: p.27

Referências dos acórdãos analisados apenas quantitativamente:

ADI 3510. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>

ADI 130. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>[44]

[44] O processo de delimitação dos acórdãos foi feito, como já dito, através do *site* do Observatório do STF: http://www.observatoriodostf.org.br/acoes/274. Porém, uma vez checada de novo a ADI 130 no *site* do Supremo Tribunal Federal, encontrei resultados diferentes. Considerei a ação, pelo fato dela ter passado pelo mesmo processo de delimitação que os outros acórdãos, acreditando que em alguns dos *sites*, a referência quanto à nomenclatura deve estar equivocada.

ADPF 165. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>