



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO RELATOR ROBERTO BARROSO DO CO-
LENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1013

Requerente: Rede Sustentabilidade

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS – FNP, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 05.703.933/0001-69, com sede no ST Setor Comercial Sul, Quadra 08, Bloco B, n.º 50, Sala 827 – Asa Sul, Brasília/DF, CEP: 70.333-900, representada por seus procuradores (doc. 01), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 138, do Código de Processo Civil, art. 21, inciso XVIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e art. 3, V, da Lei 14.341/2022, requerer sua admissão nos autos como **AMICUS CURIAE**, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

I- DO CABIMENTO DA INTERVENÇÃO DA REQUERENTE NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE – JULGAMENTO DA MATÉRIA QUE AFETA INTERESSE DA PARTE – INTELIGÊNCIA DO ART. 138, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E A LEI 14.341/2022

A Lei de Regulamentação das Associações de Representação de Municípios, em seu art. 3º, inciso V, previu:



Art. 3º Para a realização de suas finalidades, as Associações de Representação de Municípios poderão:

V - postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos Municípios filiados, na qualidade de parte, terceiro interessado ou amicus curiae, quando receberem autorização individual expressa e específica do chefe do Poder Executivo;

O Código de Processo Civil, em seu art. 138, previu:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

§ 1º A intervenção de que trata o caput não implica alteração de competência nem autoriza a interposição de recursos, ressalvadas a oposição de embargos de declaração e a hipótese do § 3o.

§ 2º Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.

§ 3º O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.

[...]

“Art. 48 - Cada feito que ingresse no Tribunal terá um Relator escolhido mediante distribuição aleatória, salvo já exista Relator prevento.

§ 1º - Ao Relator incumbe:



I - ordenar e dirigir o processo, inclusive em relação à produção de prova, bem como, quando for o caso, homologar autocomposição das partes, e solicitar ou admitir a figura do amicus curiae;

Com base nas referências legais acima transcritas, verifica-se a possibilidade de habilitação do Requerente no presente processo judicial, na forma de amicus curiae, pugnando pela intimação dos atos processuais que sucederem-se a sua habilitação.

II- RESUMO FÁTICO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 1013

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pela Rede Sustentabilidade, na qual requer, preliminarmente, o deferimento de medida liminar pelo relator, a ser posteriormente referendada pelo Plenário, no âmbito do artigo 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, e, no mérito, requer a confirmação da medida cautelar, confirmando-se todos os pedidos liminares, concluindo-se pela necessidade de que, nos dias das eleições, os transportes públicos urbanos municipais coletivos de passageiros devem ser gratuitos e em frequência, no mínimo, compatível com aquela dos dias úteis/ordinários.

Em síntese, aponta a preocupação que o eleitor não exerça sua cidadania ativa devido à falta de meio de transporte público gratuito no dia das eleições marcados para o dia 2 de outubro, bem como os eventuais pleitos de segundo turno para os cargos do Executivo onde sejam necessários ocorrerão no último domingo do mês de outubro, dia 30.

Afirma-se que:



Ora, Excelência: como pretender que o eleitor exerça sua cidadania ativa sem que lhe seja franqueado os meios de transporte para tanto? É sabido que, por diversas razões, nem todos os eleitores votam exatamente ao lado de suas residências ou dispõem de meios próprios e particulares de deslocamento. Nesse sentido, como pode o Estado brasileiro exigir do cidadão-eleitor o seu voto, obrigatório, mas não dar os meios devidos para que ele seja materialmente possível, tal como o transporte público gratuito no dia das eleições?

E, ainda, no mérito afirma:

a. o Poder Público não pode oferecer, nos dias das eleições, serviço de transporte público coletivo em frequência menor do que aquela estipulada para os dias úteis/ordinários, na medida em que o dia das eleições é, virtualmente, a data em que mais pessoas devem se deslocar no bojo da municipalidade; e

b. o Poder Público deve oferecer, no dia das eleições, o transporte público coletivo a título gratuito, sob pena de se impor um indevido ônus ao cidadão-eleitor, o qual, literalmente, precisará pagar para votar – e, muitas vezes, não tem tal recurso pecuniário para fazer o pagamento.

A primeira, e principal, das inconstitucionalidades apontadas pelo legitimado quanto ao item “a” é que os municípios têm extrapolado as suas prerrogativas no bojo do exercício de sua competência constitucional de legislar sobre e administrar o transporte coletivo municipal. Nesse sentido, o legitimado solicita:

O que se pede é, tão somente, que, no mínimo, se replique o horário de funcionamento do transporte coletivo dos dias úteis para os dias de eleições, ante a manifesta importância das datas eleitorais para a própria higidez democrática.



Quanto ao item “b”, alegam que o mesmo Estado que impõe ao cidadão o dever de votar, sob pena das cominações legais, deve fornecer os incentivos/mecanismos necessários para que o cidadão possa exercer o seu papel sem ter ônus indevidos.

A título de exemplo, o legitimado cita o caso de Porto Alegre/RS, que adotou medidas para não onerar a tarifa ao usuário e não comprometer as receitas municipais, dentre elas, a reavaliação dos benefícios e gratuidades concedidos no âmbito de sua respectiva competência.

(...)

O prefeito de Porto Alegre é, em tese, apoiador do Presidente da República. Então, munido de uma veste de legalidade, optou por mudar as regras do transporte público em Porto Alegre, especialmente aquela atinente à gratuidade do transporte no dia das eleições. Tal fato, como aqui se sustenta, dificulta o exercício da cidadania ativa e tende a aumentar a margem de abstenção, o que é supostamente favorável ao apoiado pelo prefeito.

Ora: se isso aconteceu em Porto Alegre, uma importantíssima capital do país, imagine-se o que pode ocorrer no seio dos outros mais de 5.000 municípios existentes no país, em que uns e outros gestores municipais podem fazer praticamente tudo para dificultar/facilitar o exercício do voto, de acordo com suas opções políticas. Naturalmente, isso é absolutamente incompatível com a Constituição Federal, que veda qualquer espécie de pretensa “autonomia estadual/local” no bojo dos pleitos eleitorais, cuja condução e normatização se dá a nível federal, sobretudo pela necessidade de compatibilidade instrumental.



Portanto, alega-se, de início, que há descumprimento do preceito fundamental da dignidade da pessoa humana, afinal, o direito não pode deixar de considerar o direito à vida digna como o direito fundamental excelente, aquele que se sobrepõe axiologicamente a qualquer outro e que informa o sistema constitucional e infraconstitucional de modo determinante em toda a sua extensão.

Ao final, requer, preliminarmente, a concessão de medida em caráter liminar, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/99, ocorrendo, inclusive, a extrema urgência ou perigo de lesão grave que justificam a possibilidade de concessão da liminar monocraticamente pelo relator, *ad referendum* do Tribunal Pleno, no mérito, requer a confirmação da medida cautelar, concluindo-se pela necessidade de que, nos dias das eleições, os transportes públicos urbanos municipais coletivos de passageiros possam ser gratuitos e em frequência, no mínimo, compatível com aquela dos dias úteis/ordinários.

III – DA LEGITIMIDADE PARA ATUAR COMO AMICUS CURIAE. PREENCHIMENTO SIMULTÂNEO DOS REQUISITOS: (I) RELEVÂNCIA DO TEMA E (II) ESPECIALIZAÇÃO/REPRESENTATIVIDADE

Como reconhece a Suprema Corte¹, a intervenção de terceiro como amicus curiae deve ser entendida como "*fator de pluralização e de legitimidade do debate constitucional*", de modo que o Tribunal "*venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia*".

De modo a concretizar este ideal, o art. 138, do Código de Processo Civil estabelece que a intervenção de terceiros, na modalidade amicus curiae, depende da

¹ STF; ADIN-MC; 2321/DF



demonstração simultânea de dois requisitos: (i) relevância da matéria a ser decidida; (ii) especialização e representatividade adequadas do interventor.

A relevância da matéria a ser decidida pelo Tribunal para a peticionária é extrema relevância. Os parâmetros de controle são: o art. 3, V, da Lei 14341/2022, que dispõe sobre a Associação de Representação de Municípios, conforme abaixo:

Art. 3º Para a realização de suas finalidades, as Associações de Representação de Municípios poderão:

V - postular em juízo, em ações individuais ou coletivas, na defesa de interesse dos Municípios filiados, na qualidade de parte, terceiro interessado ou amicus curiae, quando receberem autorização individual expressa e específica do chefe do Poder Executivo;

O Preâmbulo da Carta Magna nos reconhece como uma sociedade “pluralista”. Pluralidade essa exortada quando se vindica direitos perante o Judiciário ou se é parte afetada por uma decisão judicial, o que reclama da Suprema Corte a disposição de interagir pluralisticamente, pois a prática cotidiana do amicus ergue uma nova dimensão da cidadania, a cidadania judicial, fruto da interação de grupos e entidades com esse que é um dos três poderes da União, o Poder Judiciário, ao qual faz alusão o art. 2º da Constituição. Cidadania que fundamenta a República e a federação (art. 1º, II), frise-se.

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



O § 2º do art. 7º da Lei nº 9.868/99, dispõe que o *"relator, no STF, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades"*. Já o art. 21, XVIII do RISTF diz: *"São atribuições do Relator decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou nos processos de sua relatoria"*.

Por sua vez, quanto a especialização e representatividade adequada é imperioso rememorar que a Frente Nacional de Prefeitos, fundada em 1989, é a única entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por Prefeitos em exercício de seus mandados. Notadamente, a FNP reúne todas as capitais e os municípios com mais de 80 mil habitantes. Com tendência crescente, são 415 médias e grandes cidades, onde vivem 61% dos brasileiros e são produzidos 74% do Produto Interno Bruto (PIB) - dados de 2021 - do país. A entidade é organizada em diretoria executiva, vice-presidências temáticas, por faixa populacional, estaduais e um conselho fiscal. (doc.02).

Outrossim, a atuação da Frente Nacional de Prefeitos dá-se, primordialmente, na defesa do princípio da Autonomia Municipal – seja ela legislativa ou/e administrativa – visando garantir a presença plena e imprescindível dos municípios no Pacto Federativo, consolidando o verdadeiro Federalismo por Cooperação.

Segundo o art. 3º do seu Estatuto, a FNP tem como missão *"resgatar e garantir a aplicação de todos os princípios constitucionais e infraconstitucionais, além das regras jurídicas que disciplinem as relações em que parte o Município"*. Preservando *"a autonomia municipal e defendendo, quando necessário, a redefinição do pacto federativo e promovendo a defesa dos interesses dos Municípios"*. Para atingir esses objetivos, a FNP pode:



I) realizar estudos, seminários, fóruns, capacitações, debates e pesquisas sobre problemas de interesse municipal, regional e nacional; II) prestar assessoramento e serviços, por meio da elaboração de projetos técnicos para atuação nas áreas de saneamento, estatuto da cidade, coleta e destinação final de resíduos sólidos, energia e iluminação pública, trânsito e transportes urbanos, habitação, divulgação de dados e informações sobre os municípios, educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento econômico, geração de emprego e renda, turismo, autoridade portuária, relacionamento campo-cidade, relacionamento com o Poder Legislativo, financiamento dos gastos municipais, processo orçamentário (PPA/LDO/LOA), lei de responsabilidade fiscal, regimes de previdência, consórcios públicos, meio ambiente, cultura, organização do plano de carreira e cargos; III) colaborar e participar dos congressos estaduais de municípios e concentrações regionais; VI) agir judicialmente perante qualquer instância ou tribunal na defesa dos interesses da associação e de seus associados para garantir os fins mencionados no caput do artigo 3º"

O conceito de representatividade adequada, demonstrado na transcrição acima, vem da ADI nº 2321-MC, quando o ministro Celso de Mello anotou: "*o ordenamento positivo brasileiro processualizou, na regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99, a figura do 'amicus curiae', permitindo, em consequência, que terceiros, desde que investidos de representatividade adequada, sejam admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. A intervenção do 'amicus curiae', para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional"*.

Quanto à Frente Nacional de Prefeitos, esta é uma entidade de direito privado, sem finalidade lucrativa, que congrega municípios, cujo propósito é a defesa dos



interesses dos Municípios, o que evidencia a sua representatividade. Ela também contribuiu com o exercício da jurisdição constitucional desse STF participando das seguintes audiências públicas: (i) ADI nº 5072 (Rel. Min. Gilmar Mendes, sobre a utilização dos recursos dos depósitos judiciais e extrajudiciais pelos Estados para pagamento de despesas diversas); (ii) ADI nº 5035 (Rel. Min. Marco Aurélio, sobre o programa Mais Médicos).

Destaca-se, por fim, o reconhecimento da Frente Nacional de Prefeitos como parte legítima para atuar nas discussões que versem sobre interesses municipais, admitida na qualidade de *amicus curiae* em outras ações judiciais. A exemplo, cita-se a ADI 4357/09, ADFP 499/17, ADI 5835/17, ACO 3150/18 e ADI 6374, ADO 58, ADI 6556 entre outras, todas discutidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Conclui-se, portanto, pelo cumprimento simultâneo e cumulativo dos requisitos legais necessário para sua admissão na qualidade de amigo da corte, conforme art. 138, do CPC.

No mérito, sem prejuízo de apresentar posteriormente, nos termos da Lei nº 9.868/99 e do RISTF, outras razões, podendo fazer juntar, inclusive, estudos ínsitos à disputa, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), regulamentada pela Lei nº 14.341/22, **reafirma o compromisso de prefeitas e prefeitos das médias e grandes cidades do país em garantir, por todos os meios possíveis, que a soberania popular seja exercida pelo sufrágio universal**, prerrogativa prevista no art. 14 da Constituição Federal. São, portanto, plenamente favoráveis que o transporte público coletivo seja oferecido gratuitamente nos dias de eleições.

Nesse sentido, considerando que o transporte integra o rol de direitos sociais garantidos no artigo 6º da Carta Magna, o acesso regular dos usuários eleitores constitui premissa necessária para promover a soberania popular e a manutenção do Estado Democrático de Direito, compromisso inegociável de prefeitas e prefeitos de todo o país.



No entanto, como é notório, os sistemas de transporte público enfrentam grave crise de financiamento, acentuada pela pandemia da Covid-19, que promoveu um desequilíbrio ainda maior. Nesse sentido, para garantir o funcionamento e evitar o colapso dos serviços, os municípios estão cada vez mais subsidiando os custos das tarifas. Vale ressaltar que o financiamento do sistema de transporte coletivo urbano brasileiro é majoritariamente dependente das receitas tarifárias. Desenho que onera principalmente os **mais pobres que acabam sustentando, inclusive, os custos decorrentes dos benefícios concedidos por leis.**

Nesse sentido, considerando que mais de 156 milhões de brasileiros deverão se deslocar para votar, e ao defender a gratuidade dos serviços nas eleições, **solicitamos que seus custos sejam sustentados por recursos da Justiça Eleitoral, em valores proporcionais ao número de eleitores, tanto no primeiro, quanto no segundo turno.** Os custos não devem recair sobre os já pressionados orçamentos municipais, nem tampouco sobre os usuários. Por isso, é preciso contemplar esse custeio como despesa legítima do processo eleitoral.

Ademais, os governantes locais avaliam que em função da atipicidade do domingo eleitoral, a frota a ser disponibilizada deverá ser semelhante à de dias úteis, evitando-se superlotação e dificuldades para o eleitor exercer seu dever. E como o custo anual dos sistemas, segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes (NTU), é de R\$ 60 bilhões, conclui-se que o custo diário de operação é de R\$ 165 milhões.

Prefeitas e prefeitos defendem que esses recursos sejam partilhados conforme a lista de entes subnacionais habilitados, em 28 de setembro de 2022, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) para recepcionar os valores da gratuidade dos idosos, no âmbito da Emenda Constitucional nº 123 e da Portaria Interministerial MDR/MMFDH nº 9 de 26 de agosto de 2022. Para as eleições, em vez de utilizar a população idosa acima de 65 anos, deverá ser considerado o número de eleitores de cada território, em cada turno.





Portanto, o presente pedido de ingresso como *amicus curiae*, demonstrando a sua capacidade institucional de suprir a Suprema Corte com informações técnicas especializadas a respeito da controvérsia, a partir dos impactos diretos da ação nos municípios brasileiros no pleito eleitoral de 2022.


IV- DO PEDIDO

Ante ao exposto, a FNP, com base nos arts. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/1999 e 21, XVIII, do RISTF e no art. 3º, V, da Lei 14.341/2022, **requer a sua admissão como *amicus curiae***, possibilitando a participação da petionária nos demais atos processuais desta presente ADPF. Requer, ainda, que as publicações sejam feitas em nome dos advogados Jeconias Rosendo da Silva Júnior, OAB/PB 10.102, Ingrid Micaelly Freitas Amorim, OAB/DF 65.790 e Mário Bráulio Pontes Lopes, OAB/DF 46.366.

Brasília/DF, 29 de setembro de 2022.


Jeconias Rosendo da Silva Júnior
OAB/PB 10.102


Ingrid Micaelly Freitas Amorim
OAB/DF 65.790


Mário Bráulio Pontes Lopes
OAB/DF 46.366