

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

REF.: ADPF 1013

REQUERENTE: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL

A COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL, coletivo composto por mais de 200 entidades e movimentos sociais, nesta ação representada pelas entidades:

ASSOCIAÇÃO DE JUÍZES PARA A DEMOCRACIA (AJD), entidade sem fins lucrativos de âmbito nacional, inscrita no CNPJ/ MF sob o nº 287.884.009-72, com sede à Rua Maria Paula, 36, 11º andar, cj. 11-B, São Paulo – SP; e

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA (ABJD), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 31.045.402/0001-36, com sede à Rua Abolição, 167, Bela Vista, São Paulo – SP, CEP 01319-010, endereço de e-mail: associacaobjd@gmail.com;

Representadas por seus procuradores (procuração inclusa), que recebem intimações na cidade de Brasília/DF, SHIS QI 26, Conjunto 02, Casa 02, Lago Sul, com endereço eletrônico: controladoria@cezarbritto.adv.br, vêm, perante Vossa Excelência, nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1013, requerer seu ingresso na qualidade de

com fulcro no art. 138, do Código de Processo Civil, c/c o § 2º do art. 7º da Lei 9.868/99, bem como de acordo com os fatos e fundamentos jurídicos que se seguem.

I – DO CABIMENTO DO *AMICUS CURIAE*

O ordenamento jurídico pátrio admite que um terceiro, não integrante da relação processual, intervenha em determinado processo de modo a auxiliar o julgador, notadamente quando a matéria discutida repercutir sobre esfera de direitos de interesse da postulante e de toda a sociedade. A este fenômeno cunhou-se a terminologia em latim de "*Amicus Curiae*", ou amigo da corte.

Atento à relevância da pluralização do debate e do efetivo auxílio que órgãos especializados, entidades representativas e associações civis podem prestar à Suprema Corte, o Novo Código de Processo Civil reservou o capítulo V do título III para disciplinar, especificamente, acerca do *Amicus Curiae*:

“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.” (g.n.)

Resta demonstrada, assim, a possibilidade de qualquer interessado participar do debate jurídico, reforçando a ideia de que as decisões proferidas

pelo Poder Judiciário, por reverberar por todos os espaços da sociedade, devem possuir a devida transparência e participação dos atores sociais.

Além disso, a convocação de sujeitos de notório saber acerca da questão debatida possibilita ao magistrado, deparando-se com assunto de grande especificidade, o desfecho apropriado da controvérsia.

Por isso, a figura do *Amicus Curiae* é de suma importância para o direito brasileiro, pois permite ao Tribunal julgador o pleno conhecimento das informações da matéria de direito aventada, bem como os reflexos, diretos e indiretos, de eventual decisão sobre a inconstitucionalidade da espécie normativa impugnada.

Nesse sentido externou o saudoso Min. Teori Zavascki, do STF:

“O *amicus curiae* é um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento. **É que sua participação no processo ocorre e se justifica, não como defensor de interesses próprios, mas como agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal. (ADI 3.460-ED, rel. min. Teori Zavascki, julgamento em 12-2-2015, Plenário, *DJE* de 12-3-2015.)”**

A jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal tem condicionado o deferimento da intervenção do "amigo da corte" ao atendimento dos seguintes requisitos: representatividade adequada, relevância da matéria e pertinência temática.

Dessa maneira, atendidas tais exigências, o vasto acervo jurisprudencial daquela Corte é no sentido de admitir a intervenção de terceiros na condição de *Amicus Curiae*, como “*fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional*”, de modo que a Corte Constitucional, o juiz ou tribunal “*venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia*” (ADI-MC 2321/DF).

Logo, conforme será demonstrado, as entidades requerentes cumprem todos os requisitos, razão pela qual pugnam pelo seu ingresso na presente ação, de modo a trazer, com a maior riqueza possível, elementos essenciais para uma análise mais lúcida da demanda, a fim de que seja viabilizada a adequada resolução da contenda.

I.1 – DA REPRESENTATIVIDADE DAS POSTULANTES

As associações postulantes são entidades sem fins econômicos, com representação em todo o território nacional, e têm como finalidade, de relevância política e social, a defesa do Estado Democrático de Direito pautada pelo respeito e pela promoção dos direitos humanos e da justiça social. Ambas congregam pessoas com formação na área do Direito em nível superior e servidores públicos de carreiras jurídicas de Estado, como advogados privados, juízes/as, membros dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e advogados/as públicos/as ocupantes de cargos efetivos das pessoas jurídicas de direito público nos âmbitos federal, estadual e municipal, defensores e defensoras públicas, professores e estudantes de Direito.

Na verdade, as postulantes buscam cooperar com o juízo, de forma a fornecer elementos e informações úteis na apreciação da presente questão, com vistas a um melhor julgamento. É por tal razão que, ao tratar do *amicus curiae*, refere-se a uma assistência no âmbito coletivo, que dispensa qualquer forma de interesse individual. Veja-se, portanto, que a representatividade das postulantes está relacionada à sua finalidade institucional, e não mero interesse individual. É o que ensina Cássio Scarpinella Bueno:

“(…) Para nós, terá “representatividade adequada”, toda aquela pessoa, grupo de pessoas ou entidade, de direito público ou de direito privado, que conseguir demonstrar que tem específico ‘interesse

institucional' na causa e, justamente em função disso, tem condições de contribuir para o debate da matéria, fornecendo elementos ou informações úteis e necessárias para o proferimento de melhor decisão jurisdicional. Meros interesses corporativos, que dizem respeito apenas à própria entidade que reclama seu ingresso em juízo, não são suficientes para a sua admissão na qualidade de *amicus curiae*". (BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro. Um Terceiro Enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 146-147).

Referida colaboração, no caso sob exame, importa consignar, é fundamental, sobretudo por serem a Associação Juízes para a Democracia (AJD) e a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD) entidades cadastradas como **observadoras eleitorais**, de acordo com a publicação no Diário Eletrônico da Justiça de 18 de julho de 2022¹. Nessa qualidade, puderam observar detidamente ocorrências em diversos locais do País durante o primeiro turno das eleições nacionais em 2 de outubro último, o que as qualifica para a presente ação como amigas da Corte.

As Missões de Observação Eleitoral (MOE) em âmbito nacional das eleições foram regulamentadas pelo TSE em 2021, depois de uma experiência piloto com a participação da Transparência Eleitoral Brasil nas eleições municipais de 2020.

Torna-se apreciável, segundo os comandos expostos nos estatutos das requerentes e das finalidades neles apresentadas, a adequada representação para buscar suas participações na qualidade de *Amici Curiae*. E mais, é expressa a ligação entre a representatividade e a potencialidade que as associações têm em defender interesses comuns não só dos associados, mas também o interesse público que respeita à defesa do Estado Democrático de Direito pautado pelo

¹ <https://static.poder360.com.br/2022/07/portaria-tse-limites-campanhas-2022.pdf>
TSE divulga lista de entidades nacionais para observar eleições...

respeito e pela promoção dos direitos humanos e da justiça social, além da defesa do processo eleitoral justo e transparente, com o aperfeiçoamento da segurança e a integridade do sistema eletrônico de votação brasileiro.

É pujante, pois, o interesse público primário a legitimar a intervenção postulada. Interesse corporificado no *Amicus Curiae* que, pelo debate constitucional, amplia-se da unidade particularista das entidades para extrapolarem seus limites e adentrarem numa seara de cooperação com os poderes instituídos.

Na condição de participantes da Missão de Observação Eleitoral (MOE) nacional, instituída pelo Edital de Chamamento Público nº 01/TSE, conforme resultado do credenciamento das entidades aptas publicado na Portaria TSE nº 651/2022, em cumprimento ao disposto no art. 11, I, da Resolução TSE n.º 23.678, de 17 de dezembro de 2021, as entidades puderam observar *in loco* situações preocupantes e constatar que é necessário uma solução que venha dessa D. Corte Suprema de Justiça no que se refere ao tema tratado nestes autos.

E, justamente por representarem, na defesa do Estado Democrático de Direito balizado pelo respeito e pela promoção dos direitos humanos e da justiça social, os interesses de interlocutores diretos da decisão que vier a ser proferida nos autos da presente ação, ademais de serem entidades participantes ativas do processo eleitoral de 2022 como observadoras selecionadas, como membras do Observatório da Transparência Eleitoral (OTE), instituído pela Portaria/TSE nº 578/2021², e sobretudo como integrantes do coletivo automeado COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL, que reúne mais de 200 entidades e movimentos sociais e vem participando ativamente, desde o período de pré-campanha, de todos os passos, movimentos, articulações e decisões que se

² <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2021/portaria-no-578-de-8-de-setembro-de-2021>

referem ao processo eleitoral de 2022, torna-se inconteste a pertinência temática das entidades postulantes, bem como a própria relevância da matéria.

Assim, como se observa pelos próprios argumentos constantes na presente ação, faz-se patente a pertinência temática das associações representativas dos interesses inerentes à sua finalidade, sejam individuais, difusos ou coletivos, em razão do fato de que toda a discussão gira em torno da garantia à toda a população brasileira, de preceitos fundamentais dispostos na Constituição da república Federativa do Brasil de 1988.

Portanto, resta demonstrado, pela natureza e pelos objetivos intrínsecos das entidades: serem nacionalmente representativas e destacadas suas atuações práticas em torno da matéria em discussão, de forma a serem aceitas como *Amici Curiae* nos presentes autos.

I.2 – DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA, DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA E DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO LIMINAR

A presente ação foi ajuizada pela REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, em face da política inconstitucional perpetrada pelo Poder Público, notadamente em sua esfera municipal, de não disponibilizar, nos dias das eleições, transporte público (intra)municipal gratuito e em frequência compatível com aquela de dias úteis, o que afronta os preceitos mais basilares da Constituição Federal, com a pretensão de que:

- a) *se determine ao Poder Público, notadamente a nível municipal, que o oferecimento, nos dias das eleições, de serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros se dê em frequência maior ou igual do que aquela estipulada para os dias úteis/ordinários;*

- b) *se determine ao Poder Público, notadamente a nível municipal, que o oferecimento, no dia das eleições, do transporte público urbano coletivo de passageiros se dê a título gratuito, em analogia ao disposto na Lei nº 6.091/1974 e na Resolução/TSE nº 23.669/2021, com a possibilidade de eventuais prestadoras, privadas ou públicas, do serviço público busquem o ressarcimento de eventuais despesas junto ao Poder Público municipal, o qual poderá buscar a competente compensação, se for o caso, junto ao Poder Público federal;*
- c) *subsidiariamente, se determine ao Poder Público, notadamente a nível municipal, mantenha em vigor todas as políticas públicas de gratuidade de transporte público urbano coletivo nos dias das eleições que tenham valido nas eleições de 2018, abstendo-se de proceder à sua revogação ante à vedação ao retrocesso social a institucional, sem prejuízo de outras gratuidades porventura estabelecidas;*
- d) *no bojo da execução das medidas “a” e “b” retro, seja feita escala de revezamento de trabalho que permita aos empregados e demais colaboradores afetos à prestação dos serviços de transporte público urbano coletivo o tempo necessário para o devido exercício de sua capacidade eleitoral ativa, bem como que lhes sejam garantidos todos os direitos trabalhistas ou remuneratórios competentes.*

Sustentam, em defesa de sua tese, que milhões de brasileiros precisam se deslocar no dia das eleições, para o cumprimento do dever/direito ao voto. Grande parcela deles não possui meios próprios de locomoção, dependendo do transporte público. O transporte público municipal, como se sabe, tem

frequência mais reduzida aos domingos – tido como o dia em que menos pessoas se deslocam nas cidades.

Nesse sentido, aduzem que, à luz do princípio da proporcionalidade, é de esperar que haja solução específica para que se possibilite o exercício da cidadania ativa pelos cidadãos brasileiros. Do contrário, estar-se-ia chancelando uma democracia e cidadania ineficazes, as quais não necessariamente correspondem à realidade.

O primeiro turno das eleições nacionais de 2022, ocorrido no dia 2 de outubro de 2022, teve um alto índice de abstenção. Conforme dados divulgados pela Justiça Eleitoral, dos cerca de 156 milhões de eleitores aptos a votar, em torno de 123 milhões compareceram às urnas. Verificou-se um índice de abstenção de 20,95%. Foi o maior índice de abstenções desde 1998.

Entre os 30 municípios com as mais altas taxas de abstenção do País, 23 deles estão no segundo maior colégio eleitoral do Brasil (o estado de Minas Gerais) e vários deles nas regiões dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri, no leste do Estado, segundo dados do próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE). De todos os municípios brasileiros, Rio Vermelho está no topo do ranking, visto que registrou uma taxa de abstenção de 40,49%. No topo do ranking também estão cidades de Rondônia e do Amazonas.

O que todas as cidades com mais alto índice de abstenção possuem em comum? São cidades mais pobres, onde o custo do deslocamento para chegar a uma seção de votação é um grande desestímulo. Se existem outros fatores associados, esse certamente é um dos mais significativos e pode ser solucionado por uma decisão do Poder Judiciário.

Ao proferir, no dia 29 de setembro último, a decisão acerca da medida liminar requerida, Vossa Excelência determinou ao Poder Público que mantenha o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica no domingo das eleições, e vedou aos

Municípios que já ofereciam o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros gratuitamente, seja pelo domingo, seja pelo dia das eleições, que deixem de fazê-lo. A decisão foi ementada nos seguintes termos:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. OFERTA DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO DIA DAS ELEIÇÕES.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental que tem por objeto a omissão do Poder Público, notadamente municipal, em ofertar, nos dias de eleições, transporte público intermunicipal gratuito e em frequência compatível com aquela de dias úteis.

2. A medida postulada é uma boa ideia de política pública e guarda plena coerência com o texto constitucional. O empobrecimento da população, como decorrência do grave quadro da pandemia de Covid-19 no país, bem como do aumento da inflação, torna ainda mais acentuadas as dificuldades enfrentadas por eleitores pobres para custear o seu deslocamento até as seções eleitorais. Idealmente, caberia ao Poder Público arcar com essas despesas.

3. No entanto, sem lei e sem prévia previsão orçamentária, não é possível impor universalmente a obrigação almejada, especialmente a poucos dias do pleito eleitoral. O dispêndio necessário ao cumprimento, em todos os municípios do país, da política de gratuidade do transporte público no dia das eleições é de valor desconhecido e não foi considerado pelos municípios ou pela Justiça Eleitoral. Seria irrazoável determinar esse ônus inesperado ao Poder Público às vésperas do dia das eleições.

4. Por outro lado, não há razão para que os Municípios que, nas últimas eleições, já executavam alguma política pública de gratuidade no dia do pleito deixem de fazê-lo. Representaria grave retrocesso social afastar a aplicação de um mecanismo de garantia à plenitude da soberania popular justamente quando o custo do transporte se impõe mais gravemente à população como um obstáculo ao voto. Da mesma forma, é exigível dos gestores de sistemas de transporte público de passageiros que mantenham o seu funcionamento em níveis normais, na quantidade e frequência necessárias ao deslocamento dos eleitores de suas residências até as seções eleitorais.

5. É altamente recomendável que todos os municípios que tiverem condições de ofertar o transporte público gratuitamente no dia das eleições o façam desde já. Embora não possa determinar, neste momento, a execução obrigatória de tal medida por todos os municípios

do país, reconheço a importância da iniciativa e encorajo a sua adoção imediata conforme as possibilidades de cada ente.

6. Especificamente em relação ao Município de Porto Alegre, deverá ele dar cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público estadual.

7. Pedido cautelar parcialmente deferido para (i) determinar ao Poder Público que mantenha o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica no domingo das eleições; e (ii) vedar aos Municípios que já ofereciam o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros gratuitamente, seja pelo domingo, seja pelo dia das eleições, que deixem de fazê-lo.

Conforme se verifica, o principal norte da decisão de Vossa Excelência diz respeito ao orçamento.

Importa, nesse ponto, destacar que o fornecimento de transporte gratuito a eleitores, em dias de eleição, é um direito previsto na Lei nº 6.091/74:

“Art. 1º Os veículos e embarcações, devidamente abastecidos e tripulados, pertencentes à União, Estados, Territórios e Municípios e suas respectivas autarquias e sociedades de economia mista, excluídos os de uso militar, ficarão à disposição da Justiça Eleitoral para o transporte gratuito de eleitores em zonas rurais, em dias de eleição.”

O benefício, que recai apenas sobre eleitores residentes em áreas rurais, certamente levava em consideração a distribuição da população 48 anos atrás. Uma atualização da norma decerto verificaria que o mesmo tratamento deve ser dado a eleitores de periferias urbanas ou cidades cuja distribuição de locais de votação dificulte o deslocamento de cidadãos e cidadãs. A interpretação das normas deve considerar as mudanças sociais ocorridas desde o tempo em que as normas foram produzidas, mudanças essas que sustentam a evolução jurídica.

É nessa linha interpretativa que a Resolução TSE nº 23.669/21 aponta a gratuidade do transporte a indígenas, quilombolas e integrantes de comunidades

remanescentes, independente de estarem ou não em área rural.

“Art. 21. O transporte de eleitoras e de eleitores realizado pela Justiça Eleitoral somente será feito dentro dos limites territoriais do respectivo município e quando, das zonas rurais para os locais de votação, distar pelo menos 2 (dois) quilômetros (Lei nº 6.091/1974, art. 4º, § 1º).”

Parágrafo único. É assegurado o fornecimento de transporte, nos termos desta Resolução, à população de aldeias indígenas, quilombolas e integrantes de comunidades remanescentes, para viabilizar o exercício do voto.”

Para conferir esse atendimento, a Justiça Eleitoral tem à disposição veículos e embarcações pertencentes aos entes, bem como a possibilidade de requisição de veículos e embarcações a particulares, de preferência os de aluguel, os quais serão pagos em até 30 dias pela conta do Fundo Partidário. Além disso, somente a Justiça Eleitoral está autorizada, quando imprescindível, em face da absoluta carência de recursos de eleitores da zona rural, a fornecer-lhes refeições, correndo, nesta hipótese, as despesas também por conta do Fundo Partidário.

Sobre valores, segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes (NTU), a receita tarifária do setor é de R\$ 60 bilhões/ano. Esse valor serviu como parâmetro para definir os valores da EC nº 123/2022, que destina recursos federais aos Entes para sustentar a gratuidade dos idosos acima de 65 anos.

A receita diária da operação dos sistemas, portanto, é de **R\$ 165 milhões**. Um valor que pode e deve ser considerado como despesa legítima do processo eleitoral. Esses valores estão detalhados em tabela nos Memoriais apresentados nesta ADPF pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP)³.

³ [file:///C:/Users/tania/OneDrive/Documentos/Memoriais%20AMICUS%20CURIAE%20ADPF%201310%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/tania/OneDrive/Documentos/Memoriais%20AMICUS%20CURIAE%20ADPF%201310%20(1).pdf)

Por óbvio as despesas relativas às eleições, conforme determina a legislação, são sustentadas pelo orçamento consignado à Justiça Eleitoral.

A democratização do acesso aos pontos de votação por intermédio da gratuidade do transporte público é direito a ser assegurado aos cidadãos e às cidadãs, o que requer uma revisão da liminar concedida por Vossa Excelência, para determinar que, no dia do 2º Turno das Eleições 2022, o poder público municipal ofereça transporte público gratuito, com reembolso pela União em razão da natureza federal das despesas associadas ao processo eleitoral. Ou que afirme que a oferta gratuita de transporte público, no 2º Turno das Eleições de 2022, não configura crime eleitoral nem ato de improbidade.

A importância transcendental da causa – tanto sob o aspecto qualitativo, de relevância da matéria, quanto pela repercussão social da controvérsia, em que a solução da causa vai muito além do interesse das partes – versa sobre tema fundamental para a ordem jurídica e, desse modo, evidencia a dimensão justificadora da intervenção dos *Amici* aqui postulantes. O caso envolve valores jurídicos fundamentais à ordem constitucional, que dizem com o exercício pleno da cidadania por meio do voto.

Portanto, preenchidos os requisitos necessários para a sua participação no feito, pugnam pelo deferimento de seu ingresso na lide na condição de *Amici Curiae*.

III – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, tendo cumprido os requisitos exigidos para a sua devida admissão como *Amici Curiae*, com fins de contribuir com o debate a ser

exercido, as entidades **Associação Juízes para a Democracia (AJD)** e **Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD)**, que compõem a **COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL**, requerem a sua admissão na presente ADPF 1013.

Oportunamente, quando do deferimento do ingresso, as entidades apresentarão análise mais aprofundada da questão jurídica da matéria sob julgamento, bem como informações e dados que entendam relevantes para contribuir com a melhor prestação jurisdicional.

Termos em que

Pedem e esperam deferimento.

Brasília/DF, 13 de outubro de 2022.

NUREDIN ADHMAD ALLAN
OAB/PR 37.148-A

PAULO FRANCISCO FREIRE
OAB/DF 50.755

RAIMUNDO CEZAR BRITO ARAGÃO (CEZAR BRITO)
OAB/DF 32.147

KARL HENZEL DE ALMEIDA MACEDO
OAB/MG 144.130

VITOR SOUSA DE ALBUQUERQUE
OAB/GO 43.958

MAURÍCIO RICARDO SOARES
OAB/MG 187.115

LUÍS CLÁUDIO MARTINS TEIXEIRA
OAB/RJ 168.850

HUGO LEONARDO CUNHA ROXO
OAB/BA 23.882

MARIA BETÂNIA NUNES PEREIRA
OAB/AL 4.731



