

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.013 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : FLAVIA CALADO PEREIRA
INTDO.(A/S) : PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL
MUNICIPAL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO:

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 intramunicipal 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

ADPF 1013 MC / DF

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

ADPF 1013 MC / DF

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.

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Rede Sustentabilidade contra omissão imputada ao Poder Público, notadamente em sua esfera municipal, correspondente ao não oferecimento, nos dias das eleições, de transporte público intramunicipal gratuito e em frequência compatível com aquela de dias úteis.

2. O autor alega, com fundamento no direito ao transporte e no direito de voto, que o Poder Público municipal deveria instituir política de gratuidade no transporte público intramunicipal nos dias das

ADPF 1013 MC / DF

eleições. Argumenta que o valor da multa imputada ao eleitor faltoso, variável entre R\$ 1,05 e R\$ 3,51, é substancialmente menor que as passagens de ida e volta necessárias ao deslocamento dos cidadãos até a seção eleitoral, motivo por que a gratuidade do transporte seria o incentivo mínimo exigível do Estado para fomento à participação cívica. Afirma que haveria tentativas de boicote institucional aos sistemas municipais de transporte às vésperas das eleições gerais e cita o caso do Município de Porto Alegre, que revogou o passe livre anteriormente previsto para o dia das eleições e, esse ano, deixará de concedê-lo pela primeira vez desde a redemocratização.

3. Aduz que o transporte público tem frequência reduzida aos domingos em razão do menor fluxo de pessoas, mas defende que, nos dias das eleições, é exigível um planejamento especial do transporte público, sob pena de cerceamento do direito de voto. Relata que muitos municípios já instituem o horário normal de funcionamento das linhas de transporte coletivo nos dias das eleições, mas aponta que se trata de política discricionária e, por vezes, arbitrária. Argumenta que, se o Estado impõe ao cidadão a obrigatoriedade do voto sob pena das cominações legais, também deve fornecer os mecanismos e incentivos necessários ao exercício desse dever. Tais mecanismos consistiriam na oferta de transporte em quantidade e frequência compatíveis com o atendimento dos eleitores e na gratuidade desse serviço.

4. Menciona a Lei nº 6.091/1974, que dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte a eleitores residentes nas zonas rurais, e a Resolução TSE nº 23.669/2021, que assegura esse direito à população de aldeias indígenas, quilombolas e integrantes de comunidades remanescentes. Sustenta que a legislação não foi devidamente atualizada para contemplar a nova realidade brasileira, em que as pessoas vivem eminentemente em áreas urbanas, mas também dependem da gratuidade do transporte para exercer o direito de voto.

ADPF 1013 MC / DF

5. Apontando a iminência do pleito eleitoral, a ser realizado no próximo domingo, o requerente formula pedido de medida cautelar para que se determine ao Poder Público, notadamente a nível municipal, no dia das eleições, (i) que o oferecimento de transporte público urbano coletivo de passageiros se dê em frequência maior ou igual do que aquela estipulada para os dias úteis e (ii) que o oferecimento 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 que as prestadoras do serviço busquem o ressarcimento de despesas pelo Poder Público municipal, e este pelo Poder Público federal. Subsidiariamente, pede que as políticas de gratuidade eventualmente aplicadas em 2018 sejam mantidas em 2022. No mérito, pede a confirmação da cautelar.

6. A Frente Nacional dos Prefeitos – FNP solicita ingresso nos autos como *amicus curiae*. Em sua petição, reafirma o compromisso de prefeitos e prefeitas em garantir que a soberania popular seja exercida pelo sufrágio universal. Nesse sentido, manifesta concordância com o pedido formulado pelo autor da ação, desde que os custos da medida postulada sejam sustentados por recursos da Justiça Eleitoral. Alega que os sistemas de transporte público coletivo enfrentam grave crise de financiamento e que os Municípios já são onerados pela necessidade de subsidiar o custo das tarifas.

7. O Ministério Público do Rio Grande do Sul também requer sua admissão como *amicus curiae* e informa que, na data de hoje, formalizou Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com o Município de Porto Alegre, pelo qual este se comprometeu a adotar as medidas necessárias para assegurar à população vulnerável o acesso gratuito ao transporte público coletivo no dia 2 de outubro de 2022.

8. **É o breve relatório. Passo a decidir o pedido cautelar.**

9. Os argumentos deduzidos pelo autor guardam plena

ADPF 1013 MC / DF

coerência com o texto constitucional, e a medida por ele postulada é uma boa ideia de política pública. No entanto, sem lei e sem prévia previsão orçamentária, não é possível impô-la universalmente, sobretudo a poucos dias do pleito eleitoral.

10. O empobrecimento da população ao longo dos últimos anos, como decorrência do grave quadro da pandemia de Covid-19 no país e do aumento da inflação, torna ainda mais acentuadas as dificuldades enfrentadas pelos eleitores pobres para custear o seu próprio transporte até as seções eleitorais. Assim, idealmente, caberia ao Poder Público arcar com as despesas de deslocamento dos cidadãos necessárias ao exercício do seu direito de voto, que é previsto no texto constitucional como uma obrigação (art. 14, § 1º, I).

11. Ocorre que a legislação federal, como observado na petição inicial, só impõe o fornecimento de transporte gratuito no dia das eleições para os eleitores residentes em zonas rurais. Sendo assim, os custos decorrentes da extensão dessa política à generalidade dos cidadãos não foram considerados pelos municípios, ou mesmo pela Justiça eleitoral, na elaboração de seus orçamentos anuais. O dispêndio necessário ao cumprimento, em todos os municípios do país, da política de gratuidade almejada é de valor desconhecido – já que não foi estimado –, de modo que seria irrazoável determinar esse ônus inesperado ao Poder Público às vésperas do dia das eleições.

12. 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. Assim, aqueles entes públicos que já ofereciam transporte coletivo de passageiros de forma gratuita no dia do pleito, por se tratar de domingo ou em razão das

ADPF 1013 MC / DF

eleições, devem continuar a fazê-lo.

13. 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. O Poder Público tem o dever de propiciar condições para o exercício das obrigações impostas aos brasileiros pela Constituição. A eventual redução na oferta normal do serviço de transporte público, de forma deliberada ou não, importa em grave violação aos direitos políticos dos cidadãos.

14. Por fim, ressalto que é altamente recomendável que todos os municípios que tiverem condições de ofertar o transporte público gratuitamente no dia das eleições o façam desde já. Nesse sentido, destaco o exemplo do Município do Rio de Janeiro, cujo prefeito anunciou, nesta data, que concederá isenção tarifária aos passageiros nos dois turnos das eleições deste ano[1]. O Município de Porto Alegre, citado na inicial por ter revogado o passe livre anteriormente previsto, também se comprometeu a adotar providência semelhante, como informa nos autos o Ministério Público do Rio Grande do Sul, devendo-lhe, portanto, cumprimento. 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.

15. Diante do exposto, **defiro parcialmente o pedido cautelar** para:

(i) Determinar ao Poder Público, notadamente a nível municipal, que mantenha o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica no domingo das eleições; e

ADPF 1013 MC / DF

(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.

16. Além das determinações feitas acima, recomendo a todos os Municípios que tiverem condições de fazê-lo que ofereçam o transporte público urbano coletivo de passageiros gratuitamente aos seus eleitores, por ato próprio e de forma imediata.

17. Intimem-se a Frente Nacional de Prefeitos e a Confederação Nacional de Municípios para ciência da decisão.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 29 de setembro de 2022.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

[1] O ato que prevê a gratuidade (Decreto Rio nº 51.435/2022) também estabelece que o serviço de transporte de passageiros por ônibus opere com toda a frota regularmente disponibilizada em dias úteis, para atender o fluxo extraordinário de pessoas.