

20/10/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NOS EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013 DISTRITO
FEDERAL**

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

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REFERENDO DE DECISÃO. OFERTA DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO COLETIVO DE PASSAGEIRO NO DIA DAS ELEIÇÕES. EMBARGOS PROVIDOS PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS.

I. A HIPÓTESE

1. Embargos de declaração opostos em face de decisão que deferiu parcialmente pedido cautelar em ADPF 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. *Recomendou-se*, ainda, que os Municípios que tivessem condições ofertassem o transporte público.

2. Embargos de declaração com aporte de novas informações e reiteração do pedido de que o poder público municipal ofereça transporte público gratuito no dia 30 de outubro de 2022. Alega-se que o índice recorde de abstenção verificado no 1º turno das Eleições estaria associado à crise econômica e à pobreza, que produzem um impacto desproporcional sobre o voto de grupos vulneráveis. Subsidiariamente, pede-se o esclarecimento da decisão para afirmar que a concessão de gratuidade de transporte público pelos municípios não constitui ato de

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

improbidade nem crime eleitoral. Em petição complementar, requer-se seja autorizada, também, a utilização de ônibus escolares e outros veículos públicos para a mesma finalidade.

II. MÉRITO

3. A decisão embargada afirmou que, à vista da ausência de estimativa de custo e da proximidade do pleito, não seria razoável *impor* a execução *obrigatória* e *universal* da oferta de transporte público gratuito no dia das eleições, por todos os municípios do país, sem lei e sem prévia previsão orçamentária. Nada obstante isso, consignou-se expressamente que seria altamente *recomendável* que todos os municípios que tivessem condições de adotar tal medida o fizessem prontamente.

4. Portanto, os municípios estão autorizados a conceder, no limite de suas condições orçamentárias, gratuidade para uso de transporte público coletivo urbano nos dias de eleição, para todos os eleitores, em caráter geral e impessoal. Também fica permitida, para o mesmo fim, a utilização de ônibus escolares e outros veículos públicos. As medidas aqui autorizadas encontram fundamento constitucional na garantia do direito-dever de voto “com valor igual para todos” (art. 14). Da dimensão objetiva do direito fundamental ao sufrágio decorrem deveres de proteção que dão amparo às decisões dos entes públicos de disponibilizar transporte gratuito aos eleitores, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação, não se podendo alegar, nessa hipótese, a configuração de ato de improbidade administrativa, crime eleitoral ou outra infração à lei.

5. É relevante destacar que, segundo estudo da FGV, em 2021, um em cada três brasileiros vivia na pobreza, com menos de R\$ 497,00 de renda domiciliar per capita mensal. São 62,9 milhões de brasileiros nessa situação, com 9,6 milhões de novos pobres surgidos ao longo da pandemia, o que representa o maior índice de pobreza no país desde o início da série histórica da pesquisa, em 2012. Levando-se em conta a extrema desigualdade social no país, o atual contexto de empobrecimento pós-pandemia e a obrigatoriedade do voto no Brasil, justifica-se que o Poder Público arque com os custos de transporte

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

decorrentes do exercício desse direito-dever.

6. Considerando-se, ainda, que o transporte público para os locais de votação é mais caro que a multa pelo não comparecimento, a ausência de política pública de concessão de transporte gratuito no dia do pleito tem potencial para criar, na prática, um novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral. É possível reconhecer, nesse cenário, uma verdadeira omissão inconstitucional por parte do legislador, que não se desincumbiu, até o momento, do dever de editar lei sobre o tema, prevendo, inclusive, seu modo de custeio – na linha do que faz o relevante projeto de lei de autoria do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Arthur Lira (PL nº 1.751/2011).

7. Embora não seja recomendável, em sede cautelar, expedir decisão aditiva para suprir tal omissão, devem-se, entretanto, reduzir os seus impactos negativos sobre o exercício do direito de voto. Como consequência, fica reconhecido que os Municípios podem, sem incorrer em qualquer forma de ilícito administrativo, civil, penal ou eleitoral, promover política pública de transporte gratuito no dia das eleições, em caráter geral e sem qualquer discriminação, como forma de garantir as condições materiais necessárias para o pleno exercício do sufrágio ativo por parte de todos os cidadãos. Nesse caso, as empresas concessionárias ou permissionárias de transporte público municipal deverão atuar colaborativamente para garantir a efetividade da medida.

8. Da mesma forma, considerando que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna (art. 170, *caput*) e deve contribuir, dentro das suas possibilidades, para a redução das desigualdades sociais (art. 170, VII), as concessionárias ou permissionárias de transporte público urbano coletivo podem voluntariamente oferecer o serviço de forma gratuita, sem que tal decisão configure crime eleitoral ou infração de qualquer espécie.

9. Sem prejuízo da eficácia imediata deste provimento judicial, a autorização concedida aos Municípios e à iniciativa privada poderá ser objeto de regulamentação específica pelo TSE, tanto para

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

elevar a segurança jurídica dos gestores públicos e responsáveis, como para coibir o abuso dos poderes político e econômico.

10. Por fim, tal como afirmado na decisão embargada, é exigível dos gestores de serviços 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 descumprimento de tal determinação é injustificável e poderá importar em crime de responsabilidade (art. 1º, XIV, Decreto-Lei nº 201/1967).

III. DISPOSITIVO

11. Referendo da decisão que deu provimento aos embargos para esclarecer que, nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições. A autorização inclui a utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE regulamentar a matéria, se entender necessário.

12. Ficam ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (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, sob pena de crime de responsabilidade; 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.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por maioria de votos, em referendar a decisão que deu provimento aos embargos de declaração "para prestar o esclarecimento de que, nos termos da medida cautelar

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação. A autorização inclui a possibilidade de utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE expedir regulamentação sobre a matéria, se entender necessário", ficando ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (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, sob pena de crime de responsabilidade; 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. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Nunes Marques e, parcialmente, o Ministro André Mendonça.

Brasília, 19 a 19 de outubro de 2022.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

20/10/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NOS EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013 DISTRITO
FEDERAL**

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

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de embargos de declaração opostos em face de decisão que deferiu parcialmente pedido cautelar em ADPF 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. *Recomendou-se*, ainda, que os Municípios que tivessem condições ofertassem o transporte público.

2. O embargante aporta informações sobre o recorde de abstenção no primeiro turno das eleições nacionais, realizado em 2 de outubro de 2022. Aponta que, dos cerca de 156 milhões de eleitores aptos a votar, somente em torno de 123 milhões compareceram às urnas. Alega que a abstenção eleitoral está associada ao aumento da crise econômica e da pobreza. Sustenta que há grupos sociais especialmente prejudicados pela inexistência de uma política de gratuidade no transporte público em dias de eleições, já que os pobres, os negros, os nordestinos e os jovens enfrentam taxas de desemprego maiores que outros estratos da

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

sociedade. Destaca a necessidade de que este tribunal esclareça que a concessão de gratuidade de transporte nos dias das eleições, por iniciativa dos Executivos municipais, não configura crime eleitoral ou ato de improbidade administrativa, ainda que tal política não encontre previsão legal expressa (doc. 18).

3. Com base em tais argumentos, pede o provimento dos embargos de declaração para que se determine que, no dia do segundo turno das eleições nacionais, a se realizar em 30 de outubro de 2022, o poder público municipal ofereça transporte público gratuito. Subsidiariamente, pede que se afirme que a oferta gratuita de transporte público, ainda quando não haja previsão legal, não configura crime eleitoral nem ato de improbidade. Por fim, pede que eventuais custos decorrentes da concessão de gratuidade pelo poder público municipal sejam reembolsados pela União em razão da natureza federal das despesas relacionadas ao processo eleitoral.

4. A Coalizão para Defesa do Sistema Eleitoral pede o ingresso nos autos como *amicus curiae* (doc. 23).

5. Em 17.10.2022, o autor da arguição volta aos autos para formular pedido incidental, a ser decidido durante a cognição dos seus embargos de declaração ou autonomamente, no sentido de que se conceda autorização para o uso de ônibus escolares e demais veículos públicos para o transporte de eleitores aos seus locais de votação no segundo turno das eleições nacionais. Afirma que, entre 2008 e 2022, foram repassados recursos federais aos entes subnacionais que viabilizaram a aquisição de 41 mil veículos escolares, entre ônibus e embarcações. Alega que esses veículos podem ajudar de maneira substancial no transporte de eleitores interessados em votar sem que lhes seja atribuído o ônus desproporcional de pagamento de passagens. Propõe que a organização da medida postulada seja feita pelos Executivos municipais, de modo a atender as camadas mais vulneráveis

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

da população (doc. 33).

6. A Frente Nacional dos Prefeitos apresenta memoriais em que alega que o custo diário do serviço de transporte público coletivo urbano é de R\$ 165 milhões. Manifesta-se pelo acolhimento do pedido de determinação da gratuidade, com o financiamento do custo correspondente pela Justiça Eleitoral, e propõe tabela de distribuição dos recursos conforme a metodologia utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional para a partilha da assistência financeira prevista no art. 5º, IV, da Emenda Constitucional nº 123/2022^{[1][1]} (doc. 35, fls. 1-38).

7. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) encaminha cópia dos autos do pedido de providências nº 000016-55.2022.2.00.0600, nos quais houve o indeferimento de medidas requeridas contra a decisão cautelar proferida nestes autos (doc. 35, fls. 39/59).

8. Em 18.10.2022, proferi decisão monocrática dando provimento aos embargos de declaração para esclarecer que, nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de eleições, sem que tal decisão configure crime eleitoral ou infração de qualquer espécie.

9. Foram admitidos, na condição de *amici curiae*, a Frente Nacional dos Prefeitos, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e a Coalizão para Defesa do Sistema Eleitoral.

10. Nesta oportunidade, submeto a decisão proferida para a ratificação do colegiado.

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

11. É o relatório.

Notas:

[\[1\]\[1\]](#) EC nº 123/2022, art. 5º: “Observado o disposto no art. 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a União, como únicas e exclusivas medidas a que se refere o parágrafo único do referido dispositivo, excluída a possibilidade de adoção de quaisquer outras: (...)

IV - aportará à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que dispõem de serviços regulares em operação de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano assistência financeira em caráter emergencial no valor de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), a serem utilizados para auxílio no custeio ao direito previsto no § 2º do art. 230 da Constituição Federal, regulamentado no art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), até 31 de dezembro de 2022”.

20/10/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NOS EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013 DISTRITO
FEDERAL**

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de embargos de declaração opostos em face de decisão que deferiu parcialmente pedido cautelar. O embargante reitera o pedido de determinação da gratuidade no transporte público urbano em dias de eleições, aportando novas informações relevantes para o deslinde da controvérsia. Na decisão embargada, afirmei que, à vista da ausência de estimativa de custo e da proximidade do pleito, não seria razoável *impor* a execução *obrigatória* e *universal* da oferta de transporte público gratuito no dia das eleições, por todos os municípios do país, sem lei e sem prévia previsão orçamentária. Nada obstante isso, consignei expressamente que seria altamente *recomendável* que todos os municípios que tivessem condições de adotar tal medida o fizessem prontamente.

2. Como afirmei naquela oportunidade, os argumentos desenvolvidos pelo embargante para demonstrar a necessidade da adoção de uma política pública de gratuidade, nos termos da postulada, são meritórios e corretos. A pandemia de Covid-19 e as crises econômica e inflacionária que a sucederam agravaram o desemprego e o subemprego e pioraram a situação financeira dos brasileiros, com reflexos importantes sobre a sua capacidade de assumir custos para participar do processo eleitoral. Para ilustrar essa afirmação, estudo publicado em junho de 2022 pela FGV, que analisa a evolução da pobreza no Brasil, aponta que, em 2021, um em cada três brasileiros vivia na pobreza, com menos de R\$ 500,00 de renda domiciliar per capita mensal – valor inferior ao custo de uma cesta básica:

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

“O contingente de pessoas com renda domiciliar per capita até 497 reais mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros em 2021, cerca de 29,6% da população total do país. Este número de 2021 corresponde a 9,6 milhões a mais que 2019, quase um Portugal de novos pobres surgidos ao longo da pandemia. A pobreza nunca estava tão alta no Brasil quanto em 2021, desde o começo da série histórica em 2012. Demonstramos neste trabalho que 2021 é ponto de máxima pobreza dessas séries anuais para uma variedade de coletas amostrais, conceitos de renda, indicadores e linhas de pobreza testados”[\[1\]](#)
[\[1\]](#).

3. Considerando que o transporte público para os locais de votação, muitas vezes, é mais caro que a multa pelo não comparecimento, a ausência de política pública de concessão de transporte gratuito no dia do pleito tem potencial para criar, na prática, um novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral. A confirmação desse cenário é obtida por meio de consulta às estatísticas de comparecimento e abstenção no primeiro turno das eleições de 2022, considerando-se o grau de instrução como um indicativo da riqueza dos eleitores. Como afirmado pelo embargante, a taxa de abstenção eleitoral registrada este ano foi de 20,9%, a maior desde 1998, embora bastante próxima daquela verificada em 2018, de 20,3%. No entanto, o detalhamento da abstenção por grau de instrução revela que o maior aumento se verificou justamente entre os eleitores que declaram ler e escrever, mas não possuem educação formal. A abstenção nessa faixa de eleitores subiu 2,39 pontos percentuais entre 2018 e 2022, alcançando a taxa de 28,99% nesse último ano. Além disso, a abstenção entre os eleitores analfabetos, que já era de 50,8% em 2018, subiu para impressionantes 52,08%, enquanto a taxa de não comparecimento entre aqueles que possuem ensino superior completo permaneceu estável, variando de 11,63% para 11,85%[\[2\]](#)[\[2\]](#).

4. A importância da providência postulada nestes autos já foi

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

reconhecida no Projeto de Lei nº 1.751/2011, de autoria do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Arthur Lira, que busca estabelecer o fornecimento gratuito de transporte público nas zonas urbanas em dias de eleição sob a seguinte justificativa:

“O presente projeto de lei pretende estabelecer o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, plebiscito e referendo, a eleitores residentes nas zonas urbanas.

Trata-se de providência salutar, haja vista que são recorrentes os casos de candidatos e demais interessados que financiam o transporte de eleitores em troca de voto, nos dias de votação dos pleitos eleitorais e das consultas populares.

Ora bem, se o voto é obrigatório, como prevê o § 1º do art. 14 da Constituição Federal, deve-se dar ao eleitor, mormente os que não dispõem de recursos financeiros, as condições necessárias para que ele exerça plenamente a cidadania.

Portanto, a medida ora alvitrada, a par de estar a serviço da democracia, reveste-se de grande alcance social.

Em face do exposto, esperamos contar com o apoio de nossos pares no Congresso Nacional para a aprovação do presente projeto de lei”.

5. Levando-se em conta a desigualdade social extrema no país, o contexto de empobrecimento da população e a obrigatoriedade do voto no Brasil, é justificável que o Poder Público arque com os custos de transporte decorrentes do exercício desse direito-dever. É possível reconhecer, nesse contexto, uma verdadeira omissão inconstitucional por parte do legislador, que não se desincumbiu, até o momento, do dever de editar lei sobre o tema. No entanto, volto a afirmar a impossibilidade de que ordem judicial cautelar, requerida e emanada a poucos dias das eleições, venha a determinar a obrigatoriedade de política pública que deveria ter sido prevista e regulada pelo Poder Legislativo.

6. Além das questões de previsibilidade orçamentária já mencionadas na decisão embargada, ressalto que não é recomendável que

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

o Poder Judiciário, em sede cautelar, profira decisões de efeito aditivo para suprir omissões legislativas, especialmente em casos que determinem gastos imprevistos e imediatos para o poder público e seus concessionários e quando haja dúvidas sobre qual deve ser o ente federado chamado a assumir os custos correspondentes. Ao concluir dessa forma, considero especialmente a diversidade de realidades locais, as pressões sobre os orçamentos municipais e as eventuais limitações dos contratos com as empresas concessionárias e permissionárias de transporte público. Nesse sentido, entendo que o diploma a ser editado para regular a controvérsia aqui posta deve prever, inclusive, o modo de custeio da política pública, na linha do que já faz o PL nº 1.751/2011^{[3][3]}.

7. No entanto, é possível e desejável reduzir os impactos negativos que a ausência dessa política pública de gratuidade produz sobre o exercício do direito de voto no país, por meio da explicitação do alcance da decisão do pedido cautelar, de modo a evitar que os gestores públicos municipais deixem de atuar para a concretização dessa importante política pública por temor infundado de responsabilização.

8. Com efeito, conforme apontado no voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento conjunto das medidas cautelares nas ADI 6.421, 6.422 6.424 6.425, 6.427, 6.428 e 6.431, vive-se no Brasil o fenômeno do “apagão das canetas”, que se refere ao “sentimento generalizado de temor e de inação de nossos gestores públicos frente aos riscos de responsabilização pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário”. Trata-se de situação de indesejável insegurança jurídica, que promove a paralisia da Administração Pública, impedindo a construção de políticas públicas de interesse da população. No presente caso, esse temor foi, de certa forma, potencializado por pedido de providências, apresentado pela Coligação Pelo Bem do Brasil perante a Corregedoria-Geral Eleitoral do TSE, em face da concessão da medida cautelar nesta ADPF. Em referido pedido, sugeriu-se, com base em interpretação distorcida da decisão objeto dos presentes embargos de declaração, que a garantia de

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

transporte gratuito nos domingos do pleito constituiria estímulo a que prefeitos praticassem crime eleitoral ou ato de improbidade, diante de suposta interferência indevida no funcionamento do transporte público.

9. Contudo, como bem esclareceu o Corregedor-Geral Eleitoral, o Ministro Benedito Gonçalves, em sua decisão que indeferiu o pedido de providências, a recomendação expedida pelo STF nesta ADPF foi no sentido de que os poderes públicos municipais, conforme suas condições orçamentárias, estabelecessem gratuidade de transporte público no dia do pleito. Por evidente, tal política pública, estabelecida de maneira *geral e impessoal*, não se confunde com o crime de transporte irregular de eleitores ou com ato de improbidade, que tenha por fundamento ou efeito angariar benefícios eleitorais aos detentores de mandatos eletivos. Confirmam-se, a esse respeito, os seguintes trechos da decisão:

“[A] simples leitura da ementa da decisão questionada demonstra que a afirmação **não corresponde à realidade**. O Ministro Luís Roberto Barroso, logo após dizer que a oferta de transporte gratuito no dia do pleito guarda coerência com o texto constitucional, consigna que **não é possível impor a obrigação, em caráter universal, à margem de previsão legal e sem que municípios e a Justiça Eleitoral tenham reservado recursos para esse fim.** (...)

A partir desses fundamentos, as medidas **determinadas** por Sua Excelência orientam-se à preservação da normalidade do transporte público no dia do pleito, em duplo aspecto: manutenção dos níveis normais de veículos em circulação e vedação ao retrocesso, **nos casos específicos de municípios que já adotam políticas de gratuidade**. Confira-se o item 7 da ementa: (...)

Consta, por fim, da decisão liminar proferida na ADPF 1013 uma **recomendação**, expressamente atrelada às “possibilidades de cada ente”, **para que municípios “que tiverem condições de fazê-lo [...] ofereçam o transporte**

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

público urbano coletivo de passageiros gratuitamente aos seus eleitores, por ato próprio e de forma imediata.” Portanto, no que diz respeito aos impactos orçamentários para os municípios – que, de forma um tanto peculiar, adentraram o horizonte de preocupação da coligação que disputa o pleito presidencial –, está claro que, em sentido diametralmente diverso ao alegado pela requerente, houve a devida consideração de fatores legais e econômicos por parte do Relator da ADPF 1013. O que mais preocupa, contudo, é a narrativa no sentido de que a medida cautelar em comento poderia lançar prefeitos à prática de crime eleitoral consubstanciado no transporte irregular de eleitores. **O argumento descamba para o absurdo, ao comparar a não cobrança de tarifa para uso de transporte público regular, em caráter geral e impessoal, com a organização de transporte clandestino destinado a grupos de eleitores, mirando o voto como recompensa pela benesse pessoal ofertada.**

Veja-se que o inciso II do art. 5º da Lei 6.091/74, dizendo o óbvio, indica que “coletivos de linhas regulares e não fretados” podem fazer o transporte de eleitores no dia do pleito. Ademais, a vedação prevista no art. 10 da mesma lei, ao proibir a “candidatos ou órgãos partidários, **ou a qualquer pessoa** o fornecimento de transporte [...] aos eleitores da zona urbana” circunscreve o ilícito à conduta do organizador do transporte, que de forma pessoal disponibiliza ou custeia o deslocamento dos votantes.

Não há, assim – e se tanto é preciso dizer –, tipificação criminal de políticas públicas, de alcance geral e de caráter impessoal, que facilitem o acesso aos locais de votação. É sobre essas políticas, e não sobre a iniciativa pessoal de prefeitos para organizar transporte irregular de eleitores, que versa a medida cautelar na ADPF 1013.

Por isso, causa certa perplexidade que a requerente tenha divisado, na leitura da decisão, incentivo ao cometimento de crime eleitoral por parte dos gestores, “notadamente aqueles que apoiam postulantes a cargos públicos nessas eleições”. São

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

ilações que, a depender de seu alcance, podem incutir nos usuários de transporte público receio quanto à licitude do serviço no dia da eleição e, até mesmo, desencorajar o deslocamento. Desse modo, o que se constata é que, **sob pretexto de buscar esclarecimento, a requerente é que planta a dúvida sobre a decisão do STF.**

A severa distorção interpretativa quanto ao teor da medida cautelar proferida na ADPF 1013, caso se alastre, tem potencial de turbar o processo eleitoral. **O cenário descrito no pedido de providências, de risco generalizado de serem praticados crimes eleitorais nos centros urbanos com aval do STF, pode colocar pessoas de boa-fé em estado de alerta, trazendo insegurança, na véspera do pleito, quanto ao caráter lícito da gratuidade do transporte, onde for implementada, e quanto às consequências para gestores e eleitores”.**

10. Como consequência, e diante do esforço ilegítimo de desvirtuar o sentido da medida cautelar deferida nesta ADPF, é preciso reconhecer, de forma expressa, que os Municípios podem, sem incorrer em qualquer forma de ilícito administrativo, civil, penal ou eleitoral, promover política pública de transporte gratuito no dia das eleições, como forma de garantir as condições materiais necessárias para o pleno exercício do sufrágio ativo. Nesse caso, as empresas concessionárias ou permissionárias de transporte público municipal devem atuar em conjunto com os entes públicos, de modo a contribuir para a efetividade de eventual política de gratuidade instituída pelos municípios.

11. Por evidente, o transporte público há de beneficiar indistintamente todos os eleitores, sendo a gratuidade estabelecida em caráter geral e sem qualquer discriminação. Tal política pública pode, inclusive, justificar a previsão de linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação, ou mesmo a utilização de ônibus escolares e outros veículos públicos que estejam disponíveis, de modo a promover maior eficácia à tutela do direito ao voto e garantir aos gestores possibilidades para definir o uso mais racional de recursos públicos

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

escassos. É que, como se sabe, a definição do modo de concretizar a política pública de disponibilização de transporte gratuito no dia da realização das eleições – em caráter *geral* e *impessoal*, repita-se – deve ser balizada pelos princípios da *eficiência* e da *economicidade*, cabendo aos Municípios que possam realizá-la optar pelo acionamento dos meios que produzam menor dispêndio de recursos públicos e que utilizem de maneira mais racional os equipamentos disponíveis.

12. Da mesma forma, considerando que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna (art. 170, *caput*) e deve contribuir, dentro das suas possibilidades, para a redução das desigualdades sociais (art. 170, VII), as concessionárias ou permissionárias de transporte público urbano coletivo podem voluntariamente oferecer o serviço de forma gratuita, sem que tal decisão configure crime eleitoral ou infração de qualquer espécie.

13. Sem prejuízo da eficácia imediata deste provimento judicial, a autorização concedida aos Municípios e aos concessionários ou permissionários do serviço poderá ser objeto de regulamentação específica pelo TSE, tanto para elevar o grau de segurança jurídica para os gestores públicos e responsáveis que adotarem tais medidas, como para coibir que tal autorização seja desvirtuada para a prática de abuso dos poderes político e econômico. Ressalte-se que essa temática está incluída na competência normativa da Justiça Eleitoral, que possui, na Res.-TSE nº 23.669/2021, relativa aos atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2022, disciplina específica sobre o transporte, nos dias de votação, de eleitoras e eleitores residentes em zonas rurais, bem como de populações indígena, quilombola e das comunidades remanescentes.

14. A esse respeito, cumpre exortar o integral cumprimento da Lei nº 6.091/1974, bem como da resolução mencionada, que dispõem sobre o fornecimento gratuito de transporte nas zonas rurais, de modo a assegurar que os eleitores residentes nessas áreas em todo o Brasil

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

acessem efetivamente os seus locais de votação. Nesse sentido, os juízes eleitorais devem atentar para a necessidade de corrigir eventuais insuficiências na prestação desse serviço identificadas no primeiro turno das eleições.

15. Por fim, tal como afirmado na decisão embargada, é exigível dos gestores de serviços 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 descumprimento de tal determinação é injustificável e poderá importar em crime de responsabilidade (art. 1º, XIV, do Decreto-Lei nº 201/1967).

16. Ante o exposto, **voto pelo referendo da decisão que deu provimento aos embargos de declaração** para prestar o esclarecimento de que, nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação. A autorização inclui a possibilidade de utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE expedir regulamentação sobre a matéria, se entender necessário.

17. Ademais, ficam ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (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, sob pena de crime de responsabilidade; 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.

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

18. É como voto.

Notas:

[\[1\]\[1\]](#) Marcelo Neri, Mapa da nova pobreza. *FGV Social*, jun./2022, p. 27.

[\[2\]\[2\]](#) TSE, Sistema de Estatísticas Eleitorais.

[\[3\]\[3\]](#) O projeto de lei, já aprovado pelas Comissões de Viação e Transportes e de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, determina a gratuidade do transporte coletivo, em dias de eleição, plebiscito e referendo, para eleitores residentes nas zonas urbanas (art. 1º) e prevê que as concessionárias e permissionárias do serviço público terão direito a compensação fiscal pelo fornecimento gratuito (art. 5º).

20/10/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NOS EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013 DISTRITO
FEDERAL**

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

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental em que o partido Rede Sustentabilidade alega, em síntese, omissão do poder público em disponibilizar, nos dias das eleições, transporte público intramunicipal gratuito e em frequência compatível com aquela dos dias úteis.

O eminente Relator, ministro Roberto Barroso, em decisão individual, concedeu parcialmente a medida cautelar, nos seguintes termos:

(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

(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.

Ainda, Sua Excelência recomendou “a todos os Municípios que tiverem condições de fazê-lo que ofereçam o transporte público urbano

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

coletivo de passageiros gratuitamente aos seus eleitores, por ato próprio e de forma imediata”.

Nesta oportunidade, em voto encaminhado, em sessão plenária virtual, a referendo de liminar, Sua Excelência acolheu os embargos de declaração para determinar ao poder público municipal que seja “autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação. A autorização inclui a possibilidade de utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE expedir regulamentação sobre a matéria, se entender necessário”.

É o relatório do essencial. Adoto, no mais, o quanto redigido pelo ministro Roberto Barroso.

Com as mais respeitosas vênias, divirjo de Sua Excelência para negar referendo à liminar.

De início, anoto que compartilho de várias das preocupações manifestadas pelo eminente Relator acerca da relevância do processo eleitoral e da importância de serem oferecidas oportunidades adequadas e isonômicas ao eleitor a fim de exercer seu direito ao voto.

A democracia, tal qual construída no País, está fundamentada na ampla liberdade de escolha dos candidatos e das propostas que apresentem.

Feitas tais ponderações, tenho que, conquanto o processo eleitoral seja basilar, impor aos Municípios o ônus de arcar com o transporte público de eleitores em zonas urbanas, de forma gratuita e sem prévia e adequada previsão da fonte de custeio, não possui, a meu ver, respaldo

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

na Constituição Federal.

A gratuidade do transporte público a ser oferecido não é o mesmo que ausência de gastos. Ao contrário, significa que o ônus de tais despesas será transferido ao poder público.

Essa questão é de extrema complexidade, tanto que o Projeto de Lei n. 1.751/2011, mencionado no voto de Sua Excelência o Ministro Relator, foi proposto há mais de dez anos e permanece em análise na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados desde 2015, tendo sido designado relator o deputado Felipe Rigoni, em 24 de agosto de 2021¹.

Pondero que, sem adequada previsão de fonte de custeio, cujo debate é matéria própria de deliberação do parlamento, tais despesas poderão ser impostas de forma inadequada aos Municípios, gerando gasto não previsto em leis orçamentárias previamente aprovadas, as quais incluem verbas destinadas, por exemplo, ao custeio do serviço público de saúde e de educação, entre outros.

Tais despesas devem necessariamente constar em prévia lei orçamentária. Logo, impor tal ônus aos entes municipais, para além de encontrar obstáculo de ordem legal, envolverá grave risco de que verbas outrora destinadas a gastos primários (como os já mencionados relativos à saúde e à educação), mormente em Municípios pequenos, com enxuto e modesto orçamento, fiquem seriamente comprometidas.

Como leciona Kiyoshi Harada²:

No nosso entender, tanto a disponibilização compulsória dos recursos financeiros correspondentes às verbas orçamentárias como os **gastos mínimos determinados pela**

1 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/511076>. Acesso em 19 de outubro de 2022.

2 HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 30. ed. São Paulo: Gen Atlas, p. 122.

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

Constituição para os setores de saúde e de educação têm o mesmo sentido de despesas de execução obrigatória, isto é, assumem a característica de um orçamento impositivo.

(Grifei)

Não é demais lembrar que a preocupação com o impacto orçamentário foi o principal fundamento para esta Corte, por maioria, suspender a eficácia da Lei n. 14.434/2022, que definiu o piso nacional da enfermagem (ADI 7.222, ministro Roberto Barroso).

Destaco, ainda, que naquele caso, a lei fora promulgada, tendo havido adequado debate no parlamento. Na oportunidade do julgamento, filiei-me à corrente minoritária, para a qual cabe ao Judiciário agir em autocontenção e com respeito ao princípio da separação dos poderes, no sistema de freios e contrapesos, mantendo a constitucionalidade da lei e, portanto, preservando o piso nacional estabelecido para os enfermeiros e demais profissionais da saúde.

De qualquer modo, esta Corte reputou que o impacto orçamentário, considerando aquela ação direta, era tão relevante que justificava a suspensão dos efeitos de uma lei amplamente debatida pelo Congresso Nacional.

Pois bem. Tal preocupação mais se justifica neste caso, no qual não há prévia lei com clara indicação de fonte de custeio que trate expressamente do tema, mas apenas projeto de lei, ainda em análise no âmbito do parlamento.

Nessa mesma linha de raciocínio, a Lei n. 6.091/1974 dispôs de forma exclusiva sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes **nas zonas rurais**. Nada dispôs, frise-se, sobre o transporte em zonas urbanas.

Observe, no ponto, que o Judiciário não pode atuar como legislador

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

positivo, substituindo-se ao Legislativo, sob risco de violação grave ao princípio da separação dos poderes.

Ainda que fosse possível a aplicação da Lei n. 6.091/1974 às zonas urbanas, deveria ela ser feita de forma integral, com adoção dos prazos e procedimentos previstos nos arts. 1º a 4º, que incluem prévio planejamento do transporte a ser utilizado e possibilidade de impugnação pelos partidos políticos e candidatos participantes do processo eleitoral, o que garante maior lisura ao pleito. Confira-se:

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.

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo os veículos e embarcações em número justificadamente indispensável ao funcionamento de serviço público insusceptível de interrupção.

§ 2º **Até quinze dias antes das eleições**, a Justiça Eleitoral requisitará dos órgãos da administração direta ou indireta da União, dos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios os funcionários e as instalações de que necessitar para possibilitar a execução dos serviços de transporte e alimentação de eleitores previstos nesta Lei.

Art. 2º Se a utilização de veículos pertencentes às entidades previstas no art. 1º não for suficiente para atender ao disposto nesta Lei, a Justiça Eleitoral requisitará veículos e embarcações a particulares, de preferência os de aluguel.

Parágrafo único. Os serviços requisitados serão pagos, até trinta dias depois do pleito, a preços que correspondam aos critérios da localidade. A despesa correrá por conta do Fundo Partidário.

Art. 3º **Até cinquenta dias antes da data do pleito**, os responsáveis por todas as repartições, órgãos e unidades do serviço público federal, estadual e municipal oficialarão à Justiça

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

Eleitoral, informando o número, a espécie e lotação dos veículos e embarcações de sua propriedade, e justificando, se for o caso, a ocorrência da exceção prevista no parágrafo 1º do art. 1º desta Lei.

§ 1º Os veículos e embarcações à disposição da Justiça Eleitoral deverão, mediante comunicação expressa de seus proprietários, estar em condições de ser utilizados, pelo menos, vinte e quatro horas antes das eleições e circularão exibindo de modo bem visível, dístico em letras garrafais, com a frase: "A serviço da Justiça Eleitoral."

§ 2º A Justiça Eleitoral, à vista das informações recebidas, planejará a execução do serviço de transporte de eleitores e requisitará aos responsáveis pelas repartições, órgãos ou unidades, **até trinta dias antes do pleito**, os veículos e embarcações necessários.

Art. 4º **Quinze dias antes do pleito**, a Justiça Eleitoral divulgará, pelo órgão competente, o quadro geral de percursos e horários programados para o transporte de eleitores, dele fornecendo cópias aos partidos políticos.

§ 1º O transporte de eleitores somente será feito dentro dos limites territoriais do respectivo município e quando das zonas rurais para as mesas receptoras distar pelo menos dois quilômetros.

§ 2º **Os partidos políticos, os candidatos, ou eleitores em número de vinte, pelo menos, poderão oferecer reclamações em três dias contados da divulgação do quadro.**

§ 3º As reclamações serão apreciadas nos três dias subsequentes, delas cabendo recurso sem efeito suspensivo.

§ 4º Decididas as reclamações, a Justiça Eleitoral divulgará, pelos meios disponíveis, o quadro definitivo.

Não entendo razoável ultrapassar tais obstáculos.

Em outras palavras, na medida em que não é mais possível adotar referidos procedimentos em razão da exiguidade do tempo, visto que estamos a menos de quinze dias da realização do segundo turno das

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

eleições, penso que o pedido liminar não pode ser acolhido também por esse fundamento.

Não fosse o bastante, **ao projetar a decisão ora objeto de referendo para as eleições municipais de 2024**, temo que a autorização para o poder público municipal determinar ou não a disponibilização de serviço de transporte público gratuito no dia do pleito eleitoral possa, eventualmente, e em especial nas cidades menores, ser utilizada ao alvedrio de conveniências eleitoreiras, nos casos de reeleição ou de eleição de sucessores dos gestores.

Do exposto, com as mais respeitosas vênias ao Relator, divirjo de Sua Excelência para negar referendo à liminar.

É como voto.

20/10/2022

PLENÁRIO

**REFERENDO NOS EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013 DISTRITO
FEDERAL**

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

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Trata-se de referendo em embargos de declaração na medida cautelar em 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. No mais, acompanho o bem lançado relatório de Sua Excelência o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

Passo a votar.

3. De início, reputo que alguns dados acerca do andamento processual são relevantes para a reflexão colegiada. Primeiro, esta ADPF foi protocolada em 28/09/2022. Segundo, restou distribuída para o eminente Ministro Roberto Barroso em 28/09/2022. Terceiro, houve o deferimento parcial de medida liminar em 29/09/2022, com os seguintes dispositivos e ementa:

“(i) Determinar ao Poder Público, notadamente a nível

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

municipal, 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. 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. Intimem-se a Frente Nacional de Prefeitos e a Confederação Nacional de Municípios para ciência da 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 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

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

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.”

4. Quarto, conforme determinação constitucional, ocorreu o primeiro turno das Eleições Gerais de 2022 no primeiro domingo do mês de outubro, dia 2. Quinto, em face da decisão monocrática, *ad referendum* do Tribunal Pleno, foram opostos embargos de declaração em 11/10/2022. Sexto, em 18/10/2022, esse recurso interno foi acolhido pelo Relator, com

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

as seguintes finalidade e ementa:

“(…) prestar o esclarecimento de que, nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação. A autorização inclui a possibilidade de utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE expedir regulamentação sobre a matéria, se entender necessário. 25. Ademais, ficam ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (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, sob pena de crime de responsabilidade; e (ii) vedar aos Municípios que já ofereciam o serviço de transporte público urbano coletivo.”

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REFERENDO DE DECISÃO. OFERTA DE TRANSPORTE PÚBLICO URBANO COLETIVO DE PASSAGEIRO NO DIA DAS ELEIÇÕES. EMBARGOS PROVIDOS PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS.

I. A HIPÓTESE

1. Embargos de declaração opostos em face de decisão que deferiu parcialmente pedido cautelar em ADPF 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

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

domingo, seja pelo dia das eleições, que deixem de fazê-lo. Recomendou-se, ainda, que os Municípios que tivessem condições ofertassem o transporte público.

2. Embargos de declaração com aporte de novas informações e reiteração do pedido de que o poder público municipal ofereça transporte público gratuito no dia 30 de outubro de 2022. Alega-se que o índice recorde de abstenção verificado no 1º turno das Eleições estaria associado à crise econômica e à pobreza, que produzem um impacto desproporcional sobre o voto de grupos vulneráveis. Subsidiariamente, pede-se o esclarecimento da decisão para afirmar que a concessão de gratuidade de transporte público pelos municípios não constitui ato de improbidade nem crime eleitoral. Em petição complementar, requer-se seja autorizada, também, a utilização de ônibus escolares e outros veículos públicos para a mesma finalidade. II. MÉRITO

3. A decisão embargada afirmou que, à vista da ausência de estimativa de custo e da proximidade do pleito, não seria razoável impor a execução obrigatória e universal da oferta de transporte público gratuito no dia das eleições, por todos os municípios do país, sem lei e sem prévia previsão orçamentária. Nada obstante isso, consignou-se expressamente que seria altamente recomendável que todos os municípios que tivessem condições de adotar tal medida o fizessem prontamente.

4. Portanto, os municípios estão autorizados a conceder, no limite de suas condições orçamentárias, gratuidade para uso de transporte público coletivo urbano nos dias de eleição, para todos os eleitores, em caráter geral e impessoal. Também fica permitida, para o mesmo fim, a utilização de ônibus escolares e outros veículos públicos. As medidas aqui autorizadas encontram fundamento constitucional na garantia do direito-dever de voto “com valor igual para todos” (art. 14). Da dimensão objetiva do direito fundamental ao sufrágio decorrem deveres de proteção que dão amparo às decisões dos entes públicos de disponibilizar transporte gratuito aos eleitores, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

locais de votação, não se podendo alegar, nessa hipótese, a configuração de ato de improbidade administrativa, crime eleitoral ou outra infração à lei.

5. É relevante destacar que, segundo estudo da FGV, em 2021, um em cada três brasileiros vivia na pobreza, com menos de R\$ 497,00 de renda domiciliar per capita mensal. São 62,9 milhões de brasileiros nessa situação, com 9,6 milhões de novos pobres surgidos ao longo da pandemia, o que representa o maior índice de pobreza no país desde o início da série histórica da pesquisa, em 2012. Levando-se em conta a extrema desigualdade social no país, o atual contexto de empobrecimento pós-pandemia e a obrigatoriedade do voto no Brasil, justifica-se que o Poder Público arque com os custos de transporte decorrentes do exercício desse direito-dever.

6. Considerando-se, ainda, que o transporte público para os locais de votação é mais caro que a multa pelo não comparecimento, a ausência de política pública de concessão de transporte gratuito no dia do pleito tem potencial para criar, na prática, um novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral. É possível reconhecer, nesse cenário, uma verdadeira omissão inconstitucional por parte do legislador, que não se desincumbiu, até o momento, do dever de editar lei sobre o tema, prevendo, inclusive, seu modo de custeio – na linha do que faz o relevante projeto de lei de autoria do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Arthur Lira (PL nº 1.751/2011).

7. Embora não seja recomendável, em sede cautelar, expedir decisão aditiva para suprir tal omissão, devem-se, entretanto, reduzir os seus impactos negativos sobre o exercício do direito de voto. Como consequência, fica reconhecido que os Municípios podem, sem incorrer em qualquer forma de ilícito administrativo, civil, penal ou eleitoral, promover política pública de transporte gratuito no dia das eleições, em caráter geral e sem qualquer discriminação, como forma de garantir as condições materiais necessárias para o pleno exercício do

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

sufrágio ativo por parte de todos os cidadãos. Nesse caso, as empresas concessionárias ou permissionárias de transporte público municipal deverão atuar colaborativamente para garantir a efetividade da medida.

8. Da mesma forma, considerando que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna (art. 170, caput) e deve contribuir, dentro das suas possibilidades, para a redução das desigualdades sociais (art. 170, VII), as concessionárias ou permissionárias de transporte público urbano coletivo podem voluntariamente oferecer o serviço de forma gratuita, sem que tal decisão configure crime eleitoral ou infração de qualquer espécie.

9. Sem prejuízo da eficácia imediata deste provimento judicial, a autorização concedida aos Municípios e à iniciativa privada poderá ser objeto de regulamentação específica pelo TSE, tanto para elevar a segurança jurídica dos gestores públicos e responsáveis, como para coibir o abuso dos poderes político e econômico.

10. Por fim, tal como afirmado na decisão embargada, é exigível dos gestores de serviços 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 descumprimento de tal determinação é injustificável e poderá importar em crime de responsabilidade (art. 1º, XIV, Decreto-Lei nº 201/1967).

III. DISPOSITIVO

11. Referendo da decisão que deu provimento aos embargos para esclarecer que, nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições. A autorização inclui a utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

regulamentar a matéria, se entender necessário.

12. Ficam ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (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, sob pena de crime de responsabilidade; 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.”

5. Sétimo, as decisões foram submetidas a referendo na presente Sessão Virtual extraordinária do Plenário na data de hoje, 19/10/2022. Oitavo, como se sabe, o segundo turno do referido prélio eleitoral se dará no último domingo deste mês, em 30 de outubro.

6. Nesse sentido, realizo esse retrospecto, porquanto o relato do e. Ministro Roberto Barroso, no âmbito da ADPF nº 541/DF, de sua relatoria, Tribunal Pleno, j. 26/09/2018, p. 16/05/2019, parece contrastar os dias atuais e este feito:

“Essa ação foi ajuizada na quinta-feira. E, de fato, devido à urgência, previ um prazo exíguo de setenta e duas horas para as informações. Todas as instituições e advogados atuaram com enorme denodo. Recebi o parecer da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria-Geral da República e informações minuciosas do Tribunal Superior Eleitoral, que deve ter virado o fim de semana trabalhando. Portanto, é muito louvável o esforço para viabilizar este julgamento nesta data.

A consequência, Presidente, é que tudo me chegou na segunda-feira, no final do dia. Ontem houve sessão da Turma; posteriormente, houve a posse do eminente Ministro Ricardo Lewandowski, às 18:30h, no Tribunal Superior Eleitoral; e, depois, houve sessão do Tribunal Superior Eleitoral, que acabou às 11 horas. De modo que, mais uma vez, foi uma noite longa. Eu não estou me queixando, mas apenas documentando esse

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

fato para dizer que não tive tempo de ser tão breve quanto gosto de ser, embora vá me esforçar nesse sentido. Lembro-me sempre da frase de Clarice Lispector, em que diz: A simplicidade dá muito trabalho. Não tive tempo para ser simples e breve, mas irei me esforçar.”

7. Embaso-me no que argumentado em 2018 pelo eminente Vice-Presidente desta Suprema Corte para, de um lado, congratulá-lo pelo esmero e pela celeridade que conduziu este processo objetivo e, de outro, de plano, escusar-me por eventual superficialidade em algum tópico deste voto-vogal.

8. Igualmente, eu me valho do que já argumentado por mim na ADI nº 7.058-MC/DF, de minha relatoria, Red. do Acórdão, e. Ministro Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 03/03/2022, p. 26/05/2022, que reproduzo literalmente em nome da brevidade:

“23. Tornou-se, assim, uma constante na vida pública nacional a submissão de divergências da política ordinária, inclusive em temáticas eleitorais e orçamentárias, ao crivo do Supremo Tribunal Federal por meio do controle abstrato de constitucionalidade. Certamente, esse fenômeno resulta do vigente desenho institucional e processual conferido pelos parlamentares constituintes à atividade partidária representada no Congresso Nacional. De um lado, cuida-se de constatação dotada de atualidade, como se depreende do discurso de posse na Presidência desta Corte do Ministro LUIZ FUX realizado em setembro de 2020. De outro turno, não se versa sobre dificuldade recente, nem a respeito da qual faltaram oportunidades ou ideias de resolução, como se verifica em excerto da tese de doutorado do Ministro decano GILMAR MENDES, defendida em 1990:

“Assistimos, cotidianamente, o Poder Judiciário ser instado a decidir questões para as quais não dispõe de capacidade institucional. Mais ainda, a cláusula pétrea de

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

que nenhuma lesão ou ameaça deva escapar à apreciação judicial, erigiu uma zona de conforto para os agentes políticos. Em consequência, alguns grupos de poder que não desejam arcar com as consequências de suas próprias decisões acabam por permitir a transferência voluntária e prematura de conflitos de natureza política para o Poder Judiciário, instando os juízes a plasmarem provimentos judiciais sobre temas que demandam debate em outras arenas.

Essa prática tem exposto o Poder Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, a um protagonismo deletério, corroendo a credibilidade dos tribunais quando decidem questões permeadas por desacordos morais que deveriam ter sido decididas no Parlamento. Essa disfuncionalidade desconhece que o Supremo Tribunal Federal não detém o monopólio das respostas – nem é o legítimo oráculo – para todos os dilemas morais, políticos e econômicos de uma nação. Tanto quanto possível, os poderes Legislativo e Executivo devem resolver interna corporis seus próprios conflitos e arcar com as consequências políticas de suas próprias decisões. Imbuído dessa premissa, conclamo os agentes políticos e os atores do sistema de justiça aqui presentes para darmos um basta na judicialização vulgar e epidêmica de temas e conflitos em que a decisão política deva reinar.”

24. Não se versa sobre dificuldade recente nem a respeito da qual faltaram oportunidades ou ideias de resolução, como se verifica em excerto da tese de doutorado do Ministro decano GILMAR MENDES defendida em 1990:

“A Constituição não assegura, expressamente, o direito de propositura à minoria parlamentar. Tal faculdade é garantida indiretamente com a legitimação dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Com a outorga do direito de propositura aos partidos políticos, consagrou o constituinte brasileiro modalidade peculiar, uma vez que, tradicionalmente, esse

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

direito é assegurado a um número determinado de parlamentares. Existem, todavia, razões históricas que justificam essa opção.

A outorga do direito de propositura da ação direta aos partidos representados no Congresso Nacional leva, inevitavelmente, ao reconhecimento de um direito de propositura da minoria parlamentar. Isto permite, efetivamente, que um partido com pequena representação no Congresso Nacional – v.g., partido com apenas um representante em uma das Casas do Congresso – esteja legitimado a propor a ação direta de inconstitucionalidade.

(...)

Tem-se aqui, pois, uma amplíssima compreensão da chamada defesa da minoria no âmbito da jurisdição constitucional. É de se indagar se não seria mais adequado, no interesse da preservação da nobreza do instituto do controle abstrato de normas e do bom desempenho da jurisdição constitucional, que se convertesse o direito de propositura dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional em direito de propositura de um determinado número de Deputados ou de Senadores.” (*Idem*, p. 131-132 e 145).”

9. Como dito na petição, cuida-se de agremiação política de destacada atuação, mas composta por três parlamentares em um universo de quase seis centenas, o que lhe permitiria influir legislativamente no processo eleitoral tempestivamente. Ademais, a preparação das eleições inicia-se pelo TSE praticamente ao fim do prélio anterior, o que permite que eventuais boas ideias de política pública sejam devidamente planejadas nas dimensões financeiras e administrativas. Na ADPF nº 541/DF, que será aqui multicitada, uma especial manifestação do decano desta Corte, e. Ministro Gilmar Mendes:

“O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, como sabe, eu sou, talvez, um direto inspirador da ADPF. Sou,

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

talvez, o autor mais claro da concepção desse modelo, do projeto que resultou na Lei nº 9.882.

Mas o uso desse instrumento dessa maneira me faz ficar preocupado com o destino desse instrumento.”

10. Com o devido respeito, cuida-se aqui de uma emergência praticamente fabricada a poucos dias do primeiro turno das eleições, agora novamente ativada a menos de 11 dias do segundo turno. Nesse contexto, rogando as mais respeitadas vênias aos entendimentos contrários, na esteira de pronunciamentos pretéritos deste STF em matéria eleitoral, visualizo, na verdade, *periculum in mora* reverso. Na ADPF nº 541/DF, restou a razão que segue na ementa, em tudo aqui aplicável:

“Há, contudo, gravíssimo *periculum in mora* inverso que obsta o deferimento da cautelar. O restabelecimento dos títulos cancelados para o primeiro ou o segundo turno do pleito de 2018 comprometeria o calendário eleitoral, segundo informações da presidência do TSE, colocaria em risco a higidez das eleições e poderia interferir sobre o seu resultado final.”

11. De toda forma, a plausibilidade das alegações aventadas demanda raciocínio mais verticalizado e complexo. Assim o teço na esperança de preocupações a seguir declinadas serem incorporadas pelo eminente Relator ou futuramente em resolução do TSE. Em síntese, são quatro pontos que me levam a discordar do ilustre Ministro Roberto Barroso.

12. Primeiro, tenho dificuldade de assentar aqui a existência na prática de um “novo tipo de voto censitário”, conforme Sua Excelência bem expôs na decisão ora submetida a referendo:

“11. Considerando que o transporte público para os locais de votação, muitas vezes, é mais caro que a multa pelo não comparecimento, a ausência de política pública de concessão de

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

transporte gratuito no dia do pleito tem potencial para criar, na prática, um novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral. A confirmação desse cenário é obtida por meio de consulta às estatísticas de comparecimento e abstenção no primeiro turno das eleições de 2022, considerando-se o grau de instrução como um indicativo da riqueza dos eleitores. Como afirmado pelo embargante, a taxa de abstenção eleitoral registrada este ano foi de 20,9%, a maior desde 1998, embora bastante próxima daquela verificada em 2018, de 20,3%. No entanto, o detalhamento da abstenção por grau de instrução revela que o maior aumento se verificou justamente entre os eleitores que declaram ler e escrever, mas não possuem educação formal. A abstenção nessa faixa de eleitores subiu 2,39 pontos percentuais entre 2018 e 2022, alcançando a taxa de 28,99% nesse último ano. Além disso, a abstenção entre os eleitores analfabetos, que já era de 50,8% em 2018, subiu para impressionantes 52,08%, enquanto a taxa de não comparecimento entre aqueles que possuem ensino superior completo permaneceu estável, variando de 11,63% para 11,85%.”

13. Isso porque em condições e termos muito semelhantes esta Suprema Corte, capitaneada pelo e. Ministro Roberto Barroso, rechaçou argumento de igual teor, com as únicas diferenças que aqui o autor é a Rede Sustentabilidade e lá era o Partido Socialista Brasileiro, assim como aqui as providências são determinadas a todos os Municípios brasileiros e lá o esforço administrativo seria desempenhado pelo TSE. Com muita precisão, disse o e. Ministro Relator naquela ocasião:

“A revisão ocorre de acordo com normas baixadas pelo TSE, regulamentando a legislação em vigor, e essas normas atribuem a cada tribunal regional eleitoral o ônus, o encargo, de definir os locais que sofrerão revisão com base nos critérios objetivos estabelecidos na lei, precisamente nesse art. 92 a que me referi. Portanto, a escolha dos locais que sofrerão revisão não é uma decisão tomada pelo Tribunal Superior Eleitoral

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

centralizadamente, mas é delegada aos 27 tribunais regionais eleitorais.

Para que houvesse um direcionamento da revisão eleitoral para populações ou eleitores específicos de forma a comprometer a higidez do pleito, teria de haver uma atuação concertada entre todos os TREs, que precisariam partilhar do propósito de atingir os mesmos grupos. Mesmo assim, tal atuação estaria limitada pelos critérios objetivos que determinam os requisitos a serem preenchidos para a revisão. Portanto, o direcionamento da revisão para prejudicar eleitores específicos é hipótese remota e sem qualquer indício mínimo de ocorrência no caso em exame.

O segundo argumento é a questão da igualdade pelo impacto desproporcional que produziria sobre os eleitores mais pobres. O cancelamento dos títulos não apresentados ao procedimento de revisão, a meu ver, tampouco enseja a violação à igualdade. **De fato, toda e qualquer exigência burocrática é potencialmente mais gravosa para grupos com menos recursos, com menor acesso à informação ou com maior dificuldade de deslocamento - e isso vale para o alistamento eleitoral também -, entretanto, esta exigência está implicitamente autorizada pela Constituição.** O alistamento é imprescindível ao exercício do direito de voto por expressa determinação constitucional, inclusive para os mais pobres. As dificuldades enfrentadas para o alistamento são semelhantes às dificuldades enfrentadas na revisão e, como disse, a revisão é necessária para manter atualizado e isento de irregularidades os cadastros de eleitores alistados. Sem alistamento, não se tem título e não se exerce o direito de voto; sem revisão, se procede ao cancelamento do título e, portanto, não se exerce o direito de voto.

Nesses termos, só seria possível questionar a validade da revisão eleitoral com o cancelamento se **fosse demonstrado que ela está sendo direcionada de forma a inabilitar grupos de cidadãos específicos, de interferir no resultado do pleito ou de suprimir votos de determinados partidos.** Entretanto, não vejo

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

indícios de direcionamento da exigência para áreas mais carentes ou para redutos eleitorais determinados.

Portanto, eu descrevi como se deu a divulgação e o processo de revisão eleitoral no Estado [da Bahia] em que houve o maior número de cancelamento de títulos. E não consigo imaginar um esforço mais louvável e empenhado para transmitir esta informação. **Portanto, Presidente, não acho que haja um impacto desproporcional sobre os mais pobres, salvo, infelizmente, como da lei natural da vida, o impacto que qualquer medida produz sobre as pessoas mais pobres. O pobre tem mais dificuldade, sim, de se deslocar, tem mais dificuldade de atender determinadas exigências ou de perder um dia de trabalho. Mas eu não acho que isso caracterize impacto desproporcional para fins de violação da Constituição.”** (grifos nossos).

14. Nesse sentido, tenho dificuldades no caso dos autos de retirar as mesmas conclusões peremptórias que animam a corrente majoritária deste Pleno. Isso se dá basicamente por duas razões. De um lado, a utilização de estatísticas pela jurisdição constitucional demanda esforços metodológicos bastante robustos para ter validade científica e, por consequência, argumentativa em uma ação direta de inconstitucionalidade. De outro lado, essa mesma relação de causalidade entre condições econômicas e índice de abstenção já recebeu explicações alternativas por Ministros desta Casa. Na multicitada ADPF nº 541/DF, o e. Ministro Luiz Fux expressamente rejeitou essa correlação:

“O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu também gostaria de iniciar elogiando não só a presteza e a profundidade do voto do Ministro Roberto Barroso, como também as sustentações orais que aqui foram realizadas, todas de altíssima excelência, até porque isso timbra a carreira de todos que aqui expuseram. Senhor Presidente, eu até começaria pelo final. Há um princípio máximo de Direito de que não se pode cumprir uma ordem judicial inexecutável, que é sintetizado na máxima latina *ad impossibilia nemo tenetur*, ou seja,

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

não há possibilidade de se cumprir hoje uma decisão judicial que implique a modificação de tudo quanto se contém na urna eletrônica. (...) **Agora, realmente, o que é surpreendente é uma ação dessa ser proposta a dez dias de uma eleição. Isso é surpreendente! Isso é um, digamos assim, com a devida vênia, é um pleito que visa a gerar um ambiente de insegurança, um ambiente de suposta suspeição. Ninguém está alijando pessoas carentes do processo de votação.** Aliás, muito ao contrário, numa percepção interdisciplinar, o que se verifica é o seguinte: na última eleição, houve um feriado concedido, sem muita base legal, que a elite paulista não compareceu para votar, a elite paulista. (...) Por outro lado, Senhor Presidente, na doutrina processual da tutela de urgência, *periculum in mora esperado não é periculum in mora*. *Periculum in mora* é aquilo que surge repentinamente, causando uma insegurança e uma surpresa, daí a necessidade da tutela de urgência. Aqui é *periculum in mora* esperado. Estamos a 10 dias das eleições, há 10 anos se faz isso, e agora que se veio com esse pedido de tutela supostamente cautelar. Isso é uma tutela satisfativa, não é cautelar. O próprio Código, hoje, já esclarece que pode haver tutela de urgência cautelar ou satisfativa; essa é uma tutela satisfativa, não é cautelar. E, aqui, o perigo de dano é inverso, porque eu volto a repetir, *ad impossibilia nemo tenetur*, aquilo que o Ministro Fachin acabou de mencionar em *obter dictum*. O que se sugere? Cancelar as eleições? Porque é mais ou menos o que Vossa Excelência sugeriu ao rebater as críticas que ora são postas. Nós temos uma Justiça Eleitoral organizada, as urnas já foram programadas, nós estamos às vésperas da eleição, as outras eleições foram realizadas de acordo com a mesma metodologia. Várias pessoas não estavam cadastradas, não votaram, e, como diz o Ministério Público, isso não influi na competição eleitoral.

(...)

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Presidente, eu não vou me estender. **Eu aduzi que não havia essa diferença 'ricos**

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

e pobres’ porque, no Estado de São Paulo, na última eleição, houve uma abstenção da elite porque foi decretado um ponto facultativo depois de um feriado e ninguém foi votar. Um número expressivo não votou em São Paulo, o que demonstra que a classe mais elitizada é mais acomodada, inclusive, do que as pessoas mais carentes, elas procuram votar. Quando eu falei isso, eu fui interrompido, mas não tem problema. Apenas gostaria de esclarecer, na qualidade de ex-Presidente do TSE, que não é quem não faz a biometria que tem o título cancelado, não é bem assim. O que ocorre é que, quando há uma necessidade de revisão eleitoral via biometria e a pessoa não comparece, aí realmente o título é cancelado.” (grifos nossos).

15. Igualmente, atribuindo o incremento de abstenção à crise de representatividade atualmente vivenciada, na ADI nº 5.889-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 06/06/2018, p. 29/07/2020, o e. Ministro Alexandre de Moraes defendeu o seguinte:

“E não é verdade que o aumento das abstenções nas eleições se dê em virtude da urna eletrônica; não há nenhuma relação de causa e efeito. O que se dá é o inconformismo com o sistema político; o que aumenta a abstenção realmente é uma desconfiança do sistema eleitoral que precisa, a meu ver, ser alterado para aproximar o representante do representado. Esse aumento da abstenção representa o ápice de uma crise de representatividade que o Brasil vem sofrendo, mas não tem nenhuma relação com a questão do voto ser escrito, impresso ou eletrônico.”

16. Segundo ponto de discordância refere-se à determinação contida na decisão em tela no sentido de criação de linhas especiais e utilização de veículos públicos, inclusive ônibus escolares, para possibilitar o exercício do voto. Argumenta o Relator:

“19. Por evidente, o transporte público há de beneficiar indistintamente todos os eleitores, sendo a gratuidade

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

estabelecida em caráter geral e sem qualquer discriminação. **Tal política pública pode, inclusive, justificar a previsão de linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação, ou mesmo a utilização de ônibus escolares e outros veículos públicos que estejam disponíveis, de modo a promover maior eficácia à tutela do direito ao voto e garantir aos gestores possibilidades para definir o uso mais racional de recursos públicos escassos. É que, como se sabe, a definição do modo de concretizar a política pública de disponibilização de transporte gratuito no dia da realização das eleições – em caráter geral e impessoal, repita-se – deve ser balizada pelos princípios da eficiência e da economicidade, cabendo aos Municípios que possam realizá-la optar pelo acionamento dos meios que produzam menor dispêndio de recursos públicos e que utilizem de maneira mais racional os equipamentos disponíveis.**

20. Da mesma forma, considerando que a ordem econômica, fundada na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna (art. 170, caput) e deve contribuir, dentro das suas possibilidades, para a redução das desigualdades sociais (art. 170, VII), **as concessionárias ou permissionárias de transporte público urbano coletivo podem voluntariamente oferecer o serviço de forma gratuita, sem que tal decisão configure crime eleitoral ou infração de qualquer espécie.**

22. A esse respeito, cumpre exortar o integral cumprimento da Lei no 6.091/1974, bem como da resolução mencionada, que dispõem sobre o fornecimento gratuito de transporte nas zonas rurais, de modo a assegurar que os eleitores residentes nessas áreas em todo o Brasil acessem efetivamente os seus locais de votação. **Nesse sentido, os juízes eleitorais devem atentar para a necessidade de corrigir eventuais insuficiências na prestação desse serviço identificadas no primeiro turno das eleições.”** (grifos nossos).

17. Minha divergência pauta-se em duas preocupações. A uma, *data máxima venia*, em alguma medida, a providência tem aptidão para ser

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

contra legem, considerando a Lei nº 6.091, de 1974, e a Resolução TSE nº 23.669, de 14 de dezembro de 2021, pois desconsidera os prazos e as vedações constantes em ambos os diplomas para (i) disponibilizar linhas não regulares e fretadas, e (ii) ser isso coordenado pela Justiça Eleitoral, com antecedência prévia de até 2 meses. Transcrevo os ditames contidos na mencionada resolução:

“Do Transporte de Eleitoras e Eleitores no Dia da Votação

Art. 18. É vedado às candidatas e aos candidatos, aos órgãos partidários, às federações de partidos, ou a qualquer pessoa, o fornecimento de transporte ou refeições a eleitoras ou eleitores no dia da eleição (Lei nº 6.091/1974, art. 10).

Parágrafo único. A proibição de fornecimento de alimentação prevista no caput deste artigo não atinge a eventual distribuição pela Justiça Eleitoral de refeições às mesárias, aos mesários e ao pessoal de apoio logístico e, pelos partidos e federações de partidos, aos(às) fiscais cadastrados (as) para trabalhar no dia da eleição.

Art. 19. É facultado aos partidos políticos e às federações de partidos exercer fiscalização nos locais onde houver transporte de eleitoras e eleitores (Lei nº 6.091/1974, art. 9º).

Art. 20. Nenhum veículo ou embarcação poderá fazer transporte de eleitoras e eleitores desde o dia anterior até o posterior à eleição, salvo se (Lei nº 6.091/1974, art. 5º) :

I - a serviço da Justiça Eleitoral;

II - coletivos de linhas regulares e não fretados;

III - de uso individual da propriedade ou do proprietário, para o exercício do próprio voto e de sua família; ou

IV - serviço de transporte público ou privado como táxi, aplicativos de transporte e assemelhados. 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

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

transporte, nos termos desta Resolução, à população de aldeias indígenas, quilombolas e integrantes de comunidades remanescentes, para viabilizar o exercício do voto.

Art. 22. Identificada a necessidade, o juízo eleitoral providenciará a instalação de uma Comissão Especial de Transporte para os municípios sob sua jurisdição que se enquadrarem no disposto nesta Seção, até 2 de setembro de 2022, composta de eleitoras e eleitores indicados pelos partidos políticos e federações de partidos, com a finalidade de colaborar na execução deste serviço (Lei nº 6.091/1974, arts. 14 e 15 ; e Res.-TSE nº 9.641/1974, art. 13) .

§ 1º Até 23 de agosto de 2022, os partidos políticos e federações de partidos poderão indicar à juíza ou ao juiz eleitoral até 3 (três) pessoas para compor a Comissão, vedada a participação de candidatas ou de candidatos.

§ 2º Nos municípios em que não houver indicação dos partidos políticos ou federações de partidos, ou houver somente uma indicação, a juíza ou o juiz eleitoral designará ou completará a Comissão Especial de Transporte com eleitoras ou eleitores de sua confiança, que não pertençam a nenhuma agremiação partidária (Res.-TSE nº 9.641/1974, art. 13º, § 5º) .

Art. 24. Os veículos e as embarcações, devidamente abastecidos e tripulados, de uso da União, dos estados e municípios e de suas respectivas autarquias e sociedades de economia mista, excluídos os de uso militar, ficarão à disposição da Justiça Eleitoral para o transporte gratuito de eleitoras e eleitores residentes em zonas rurais, assim como da população indígena, quilombola e das comunidades remanescentes, para os respectivos locais de votação nas eleições (Lei nº 6.091/1974, art. 1º e Res.-TSE nº 23.659/2021, art. 13) .

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto neste artigo os veículos e as embarcações em número justificadamente indispensável ao funcionamento de serviço público insusceptível de interrupção (Lei nº 6.091/1974, art. 1º, § 1º) .

Art. 25. Até 15 de agosto de 2022, as pessoas responsáveis

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

por repartições, órgãos e unidades do serviço público federal, estadual e municipal oficialarão ao juízo eleitoral correspondente, informando o número, a espécie e a lotação dos veículos e embarcações de que trata o art. 24 desta Resolução, justificando, se for o caso, a ocorrência da exceção prevista no parágrafo único do mesmo artigo (Lei nº 6.091/1974, art. 3º) .

§ 1º A juíza ou o juiz eleitoral, à vista das informações recebidas, planejará a execução do serviço de transporte de eleitoras e de eleitores e requisitará às pessoas responsáveis pelas repartições, órgãos ou unidades, até 2 de setembro de 2022, os veículos e embarcações necessários (Lei nº 6.091/1974, art. 3º, § 2º) .

§ 2º Até 17 de setembro de 2022, a juíza ou o juiz eleitoral, quando identificada a necessidade, requisitará dos órgãos da administração direta ou indireta da União, dos estados e municípios funcionárias, funcionários e as instalações de que necessitar para possibilitar a execução dos serviços de transporte para o primeiro e eventual segundo turnos de votação (Lei nº 6.091/1974, art. 1º, § 2º) .

§ 3º Os veículos e embarcações à disposição da Justiça Eleitoral deverão, mediante comunicação expressa, estar em condições de serem utilizados, pelo menos, 24 (vinte e quatro) horas antes da data planejada para o uso e circularão exibindo de modo bem visível a mensagem: "A serviço da Justiça Eleitoral" (Lei nº 6.091/1974, art. 3º, § 1º) .

Art. 26. A juíza ou o juiz eleitoral divulgará, em 17 de setembro de 2022, o quadro geral de percursos e horários programados para o transporte de eleitoras e eleitores, para ambos os turnos, dando conhecimento aos partidos políticos e às federações de partidos (Lei nº 6.091/1974, art. 4º) . § 1º Quando a zona eleitoral se constituir de mais de um município, haverá um quadro para cada um (Res.-TSE nº 9.641/1974, art. 4º, § 1º) .

§ 2º Os partidos políticos, as federações de partidos, as candidatas, os candidatos, as eleitoras ou os eleitores poderão

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

oferecer reclamações em 3 (três) dias contados da divulgação do quadro (Lei nº 6.091/1974, art. 4º, § 2º) .

§ 3º As reclamações serão apreciadas nos 3 (três) dias subsequentes, delas cabendo recurso sem efeito suspensivo (Lei nº 6.091/1974, art. 4º, § 3º) . § 4º Decididas as reclamações, a juíza ou o juiz eleitoral divulgará, pelos meios disponíveis, o quadro definitivo (Lei nº 6.091/1974, art. 4º, § 4º).” (grifos nossos).

18. A duas, parece-me temerária a liberação, sem amparo legal ou em balizas do TSE, o modo com que se liberam as concessionárias ou permissionárias de transporte público urbano coletivo de fornecerem transporte gratuito de forma voluntária. Isso porque visualizo no presente cenário múltiplas situações convidativas ao abuso do poder econômico ou político. Em um cenário de dependência dos governos para renovar as linhas e concessões, bem como diante da altivez de empregadores para estimular a participação no prélio eleitoral de empregados com sua linha ideológica identificada, o que o e. Ministro Presidente do TSE Alexandre de Moraes identifica como assédio político, parece-nos bastante temerosa essa ordem judicial, desde já exculpando crimes eleitorais ou infrações de qualquer espécie.

19. Terceiro ponto diz respeito a uma diferença constada entre a primeira (medida cautelar) e a segunda decisão (embargos), porquanto se incluiu a expressão a expressão “sob pena de crime de responsabilidade”. Vejam-se o que posto pelo Relator:

“[ementa]

12. Ficam ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a **(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, sob pena de crime de responsabilidade;** e (ii) vedar aos Municípios que já ofereciam o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

gratuitamente, seja pelo domingo, seja pelo dia das eleições, que deixem de fazê-lo.

[voto]

23. Por fim, tal como afirmado na decisão embargada, é exigível dos gestores de serviços 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 descumprimento de tal determinação é injustificável e poderá importar em crime de responsabilidade (art. 1º, XIV, Decreto-Lei no 201/1967).” (grifos nossos).

20. Convém transcrever o que posto no dispositivo legal citado: “São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente.” Em síntese, não me parece adequada referida providência, dado seu caráter motivador de judicialização sancionadora, em prefeituras na metade do mandato.

21. O último ponto consiste na vedação aos Municípios que deixem de oferecer em 2022 o transporte gratuito ofertado em 2018 nos domingos ou no dia das eleições. Determinou Sua Excelência o Ministro Roberto Barroso:

“12. Ficam ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (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, sob pena de crime de responsabilidade; 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.**” (grifos nossos).

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

22. Embora ponderável o argumento de vedação ao retrocesso, a meu sentir, as condições de 2018 para 2022 alteraram-se bastante, seja por modificações pactuadas em contratos administrativos, seja por apreciação parlamentar, em nível municipal, de renúncias de receita ou subvenções. Para corroborar essa percepção, no âmbito da EC nº 123, de 2022, criou-se subsídio da União aos Municípios de até R\$ 5 bilhões, para manter-se a gratuidade do transporte para idosos. No relatório legislativo produzido pelo Senador Fernando Bezerra, constou a seguinte argumentação encampada pelo Poder Constituinte Reformador:

“Apesar de o objetivo das duas PEC ser similar, a PEC no 1, de 2022 sugere instrumentos mais adequados para tratar dos impactos das altas dos combustíveis, ao propor medidas mais focadas, como o auxílio ao caminhoneiro, ampliação do Programa Auxílio Gás para os Brasileiros e transferência para estados e municípios subsidiarem seus sistemas de transportes públicos. Antecipando a conclusão deste Parecer, por esse motivo, e por ser a mais antiga e mais alinhada com o nosso substitutivo, terá precedência e receberá nosso voto pela aprovação.

Ou seja, mesmo reconhecendo os percalços pelo qual passa toda a população, ainda decorrente da crise econômica provocada pela covid-19 e pelo aumento da inflação, as melhores práticas recomendam políticas mais focalizadas, beneficiando diretamente os grupos que mais necessitam de auxílio.

(...)

Para o transporte público, o substitutivo prevê a transferência de até R\$ 2,5 bilhões da União para estados e municípios subsidiarem as redes de transporte público urbano, metropolitano e dentro das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), como a constituída pelo Distrito Federal e entorno, ou por Petrolina, PE e Juazeiro, BA.

O art. 230, § 2º da Constituição, regulamentado pelo art. 39

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

da Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), garante ao idoso a gratuidade do transporte público urbano e semiurbano. Essa gratuidade é viabilizada ou por um subsídio cruzado, em que os demais passageiros pagam tarifas mais elevadas, financiando, dessa forma, os passageiros idosos, ou por um subsídio direto, financiado pelas prefeituras (ou seja, pelos contribuintes do município). Com o recente aumento do óleo diesel, da ordem de 50% em doze meses, será muito difícil.”

23. Ademais, entendo que esses custos deveriam correr à conta da Justiça Eleitoral, tendo em vista a necessidade de correlacionar meios com fins e até a possibilidade de abertura de créditos extraordinários, fora do Teto de Gastos. Do contrário, estaríamos incorrendo em “cortesia com o chapéu alheio”. Na Lei nº 6.091, de 1974, é exatamente essa a diretriz, com atenção para as finalidades do Fundo Partidário de então e para o que previsto no art. 26 desse diploma: *“o Poder Executivo é autorizado a abrir o crédito especial de Cr\$20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros) destinado ao Fundo Partidário, para atender às despesas decorrentes da aplicação desta Lei na eleição de 15 de novembro de 1974.”* Na ADI nº 5.889-MC/DF, o e. Min Gilmar Mendes aportou manifestação que muito vem a calhar:

“Inconvenientes operacionais e custos são de todo relevantes, mas é do legislador a escolha de optar pela alocação de recursos para satisfazer as despesas adicionais. Pessoalmente, sei que o sistema adotado é seguro e que a impressão pouco acresceria. No entanto, minha visão é daqueles que conhecem o trabalho sério da Justiça Eleitoral para garantir que a vontade de cada eleitor seja respeitada.

A proporcionalidade dos custos precisa passar por uma avaliação mais concreta das consequências da implantação da lei, as quais não podem ser simplesmente imaginadas. É necessário o teste da impressão do registro, em eleições verdadeiras, para que o quadro seja desenhado.

Neste caso, a questão da proporcionalidade da medida

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

está umbilicalmente ligada à forma como ela será implementada, tendo em vista a deficiência das normas de organização e procedimento constantes da legislação.

(...)

O custo estimado para aquisição do módulo impressor para todas as urnas seria de quase 2 bilhões de reais. E isso representaria uma solução longe da ideal, na medida em que seria um adicional às urnas já existentes, não um equipamento completo e integrado. Não é possível fazer uma mudança tão abrupta no processo eleitoral, colocando em risco a segurança das eleições e gastando recursos de forma irresponsável. A implantação da impressão do registro do voto precisa ser gradual. Tenho que, nesse ponto, a lei incorre em inconstitucionalidade parcial, ou, ao menos, em ineficácia.

(...)

De qualquer forma, percebe-se que a eficácia da lei depende da adoção de providências fáticas que não incumbem apenas à administração eleitoral. É necessário contar com a disposição da iniciativa privada para explorar esse novo mercado.

A própria possibilidade de contestação da lei que prevê a impressão do registro do voto no STF é um fator de insegurança aos agentes econômicos eventualmente interessados em desenvolver a tecnologia e fornecer o equipamento. Por tudo, a eficácia, a lei depende de esforços de implementação que envolvem recursos públicos, tecnologia e mercado.

(...)

Por ora, não vislumbro inconstitucionalidade a ser reconhecida na própria sistemática, mas a implantação no prazo legalmente previsto seria, além de inexequível, claramente desproporcional (...)

Nesse contexto, as disposições impugnadas estão sendo implementadas de acordo com a disponibilidade de recursos e as possibilidades do Tribunal Superior Eleitoral.

É possível ao legislador dar maior definição aos meios de cumprimento da norma, desde que forneça os meios

ADPF 1013 MC-ED-REF / DF

necessários. Na falta dessas normas, deve-se confiar ao TSE, sempre na perspectiva de diálogo institucional, a progressiva colocação em marcha da impressão do registro do voto.

Dessa forma, tenho que as disposições impugnadas devem ser interpretadas no sentido de que a implantação deverá ser gradual e está de acordo com a disponibilidade de recursos e as possibilidades do Tribunal Superior Eleitoral.

(...)

Ante o exposto, concedo a medida cautelar em parte, apenas para fixar o entendimento de que a implantação da impressão do registro do voto, prevista pelo art. 59-A da Lei 9.504/97, incluído pela Lei 13.165/15, deverá ser gradual e ocorrer de acordo com a disponibilidade de recursos e as possibilidades do Tribunal Superior Eleitoral.” (grifos nossos).

24. Diante do exposto, rogando respeitosa vênias ao e. Ministro Relator e àqueles que o acompanharam, **adiro, em menor extensão e com fundamentos diversos, à divergência aberta pelo e. Ministro Nunes Marques, com a finalidade de referendar, em parte, as decisões ora analisadas no âmbito da ADPF nº 1.013/DF.** Logo, considerando os §§ 11 e 12 da ementa proposta, (i) **admito o provimento dos embargos de declaração somente para considerar que o Município encontra-se autorizado, desde previamente haja regulamentação adequada do TSE,** e (ii) **aquiesço com referendo da medida cautelar em sua primeira formulação, ou seja, “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”.**

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**REFERENDO NOS EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

EMBT.E.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : FLAVIA CALADO PEREIRA (3864/AP, 24842-A/MA)

EMBD.O.(A/S) : PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a decisão que deu provimento aos embargos de declaração "para prestar o esclarecimento de que, nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação. A autorização inclui a possibilidade de utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE expedir regulamentação sobre a matéria, se entender necessário", ficando ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (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, sob pena de crime de responsabilidade; 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. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Nunes Marques e, parcialmente, o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 19.10.2022 (00h00) a 19.10.2022 (23h59).

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário