

18/10/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013**  
**DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NUREDIN AHMAD ALLAN</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO BRAULIO PONTES LOPES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OFERTA DE TRANSPORTE PÚBLICO REGULAR E GRATUITO NO DIA DAS ELEIÇÕES.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra a omissão do poder público em ofertar, nos dias das eleições, transporte público gratuito e em frequência compatível com aquela praticada em dias úteis. A pretensão se fundamenta no direito dos cidadãos ao transporte e, especialmente, no seu direito ao voto, ao argumento de que a locomoção às seções eleitorais tem custo substancialmente maior do que o valor da multa pela abstenção.

2. Considerada a extrema desigualdade social existente no

**ADPF 1013 / DF**

Brasil, a ausência de política pública de concessão de transporte gratuito no dia das eleições tem o potencial de criar, na prática, um novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral. O Estado tem o dever de adotar medidas que concretizem os direitos previstos na ordem constitucional, de modo que a falha em assegurar o exercício do direito ao voto é violadora da Constituição.

3. Numa democracia, as eleições devem contar com a participação do maior número de eleitores e transcorrer de forma íntegra, proba e republicana. A medida pretendida promove dois valores relevantes: a *igualdade de participação*, proporcionando acesso ao voto por parte significativa dos eleitores; e o *combate a ilegalidades*, evitando que o transporte sirva como instrumento de interferência no resultado eleitoral.

4. De um lado, a arena preferencial para instituição da providência requerida nesta ação é o Parlamento, onde as decisões políticas fundamentais devem ser tomadas em uma democracia. De outro, a ausência de normatização da matéria compromete a plena efetividade dos direitos políticos, o que legitima a atuação do Supremo Tribunal Federal. Nesse cenário, justifica-se a solução que reconheça a preferência do Congresso Nacional e, ao mesmo tempo, garanta o cumprimento da Constituição. Inclusive, já existem diversos projetos de lei em tramitação que equacionam adequadamente o problema.

5. Pedido julgado parcialmente procedente, para reconhecer a existência de omissão inconstitucional decorrente da ausência de política de gratuidade do transporte público em dias de eleições, com apelo ao Congresso Nacional para que edite lei regulamentadora da matéria. Caso não editada a lei, a partir das eleições municipais de 2024, nos dias das eleições, o transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal, inclusive o metropolitano, deve ser ofertado de forma gratuita e com frequência compatível àquela dos dias úteis.

6. Tese: *É inconstitucional a omissão do Poder Público em ofertar, nas zonas urbanas em dias das eleições, transporte público coletivo de forma gratuita e em frequência compatível com aquela praticada em dias úteis.*

**ADPF 1013 / DF****A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, por unanimidade de votos, em conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julga parcialmente procedente o pedido formulado para: (i) confirmar, no mérito, a medida cautelar concedida; (ii) fazer apelo ao Congresso Nacional para que edite lei regulamentadora da política de gratuidade de transporte público nas zonas urbanas em dias de eleições, com frequência compatível com aquela praticada em dias úteis; e, (iii) caso não editada a lei referida no item (ii), determinar ao poder público que, a partir das eleições municipais de 2024, ofereça, nas zonas urbanas em dias de eleições, transporte coletivo municipal e intermunicipal, nos termos do voto. Ao final, foi fixada a seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional a omissão do poder público em ofertar, nas zonas urbanas em dias de eleições, transporte público coletivo de forma gratuita e em frequência compatível com aquela praticada em dias úteis”. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente).

Brasília, 18 de outubro de 2023.

**Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO – Presidente e Relator**

**18/10/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NUREDIN AHMAD ALLAN</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO BRAULIO PONTES LOPES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>

**RELATÓRIO:****O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) proposta pela Rede Sustentabilidade contra alegada omissão do poder público em ofertar, nos dias das eleições, transporte público gratuito em zonas urbanas e em frequência compatível com aquela praticada em dias úteis. A requerente argumenta, em primeiro lugar, que o ato de votar exige o deslocamento de grande número de pessoas, razão pela qual a frequência do transporte no dia das eleições

**ADPF 1013 / DF**

deve ser equivalente à dos dias úteis ordinários. Em segundo lugar, sustenta que a necessidade de pagar pelo transporte impõe ônus indevido aos eleitores, capaz de desincentivar ou inviabilizar o exercício do direito ao voto, em violação aos arts. 1º, III; 6º, *caput*; e 30, V, da Constituição.

2. A autora formulou pedido cautelar para que fosse determinado ao Poder Público, sobretudo a nível municipal, no dia das eleições, que a oferta de serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros se desse (i) em frequência maior ou igual àquela estipulada para dias úteis e (ii) a título gratuito, em analogia ao disposto na Lei nº 6.091/1974 e na Resolução TSE nº 23.669/2021, com a possibilidade de que as prestadoras buscassem o ressarcimento das despesas pelo Poder Público municipal, mediante compensação pelo Poder Público federal. Subsidiariamente, pediu que as políticas públicas de gratuidade de transporte público urbano coletivo existentes à época das eleições de 2018 fossem mantidas para as eleições de 2022. No mérito, pede a confirmação da cautelar.

3. Em 29.09.2022, deferi parcialmente o pedido cautelar para (i) determinar ao Poder Público que mantivesse 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 gratuitamente, seja pelo domingo, seja pelo dia das eleições, que deixassem de fazê-lo. Na ocasião, reconheci que a medida postulada era uma política pública altamente recomendável aos Municípios, mas que não poderia ser determinada a poucos dias das eleições, sem prévia dotação orçamentária. Pontuei, entretanto, não haver razão para que os Municípios que já implementavam tal gratuidade nas eleições de 2018 deixassem de fazê-lo nas eleições de 2022, sob pena de violação ao princípio da proporcionalidade, na vertente da vedação ao retrocesso.

4. A autora opôs embargos de declaração, em que apontou

**ADPF 1013 / DF**

fato novo, consistente na verificação, no primeiro turno das eleições de 2022, do maior índice de abstenção desde 1998. Tal cenário decorreria da crise econômica, impedindo muitos eleitores de custearem a passagem até o local de votação, e cujo impacto recairia desproporcionalmente sobre pessoas pobres, negras e jovens. Além disso, informou haver sido defendida perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a tese de que a concessão de transporte gratuito no dia das eleições sem previsão legal configuraria crime eleitoral. Nesse sentido, requereu o provimento dos embargos de declaração para determinar ao poder público municipal a oferta de transporte público gratuito no segundo turno das eleições, com a definição de que os custos necessários para implementar a medida seriam ressarcidos pela União. Subsidiariamente, pediu a declaração de que a medida não configura crime eleitoral nem ato de improbidade administrativa.

5. Acolhi parcialmente os embargos de declaração, para esclarecer que, nos termos da medida cautelar, o Poder Público municipal ficava 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 determinação configurasse crime eleitoral ou infração de qualquer espécie. Em seguida, tal decisão foi devidamente ratificada pelo Plenário desta Corte.

6. O Estado da Bahia apresentou petição requerendo esclarecimentos sobre o alcance da medida cautelar proferida, além de autorização para que gratuidade do transporte público coletivo no dia das eleições fosse aplicável a qualquer espécie de transporte público coletivo urbano de passageiros (*e.g.*, transporte metroviário), qualquer que fosse o ente federativo prestador do serviço.

7. Ao apreciar o referido pedido, esclareci que a medida cautelar se estendia aos Estados-membros, aos quais restou autorizado o

**ADPF 1013 / DF**

fornecimento gratuito do serviço de transporte de passageiros, por qualquer modal, no dia das eleições.

8. Intimada a se manifestar, a Câmara dos Deputados informa que diversos projetos de lei tramitam naquela casa sobre o tema. Afirma a inexistência de mora legislativa, já que a aprovação da medida se sujeita à avaliação de oportunidade e conveniência política.

9. A Advocacia-Geral da União opina pela procedência parcial do pedido e pela confirmação definitiva da medida cautelar. Aponta que o custo do transporte é uma barreira para diversos cidadãos exercerem seu direito/dever de voto e o valor da multa pelo não comparecimento é possivelmente menor do que o custo com o transporte. Sustenta que a mora legislativa justifica a aplicação por analogia da Lei nº 6.091/1974, que regula o transporte gratuito no dia das eleições para os eleitores residentes em zonas rurais. Por fim, alega que o financiamento da medida deve ser feito necessariamente pelo Fundo Partidário, porque o princípio federativo e a separação dos poderes impediriam a atribuição da responsabilidade financeira pela política aos entes federados, por decisão judicial.

10. O Senado Federal afirma que a medida cautelar foi satisfativa e ocorreu a perda do objeto. Esclarece que a questão tratada nos autos está em discussão no Congresso Nacional.

11. A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência do pedido. Para tanto, argumenta que é obrigação do poder público promover condições objetivas mínimas que viabilizem, em igualdade de condições, o exercício do direito/dever de voto dos cidadãos, no que se insere a oferta e a responsabilidade pelo custeio do transporte público em dias de eleições. Afirma que a ausência dessa política pública caracteriza omissão inconstitucional, por impactar no processo democrático eleitoral, o que atrai a possibilidade do controle judicial. Sustenta a validade da

**ADPF 1013 / DF**

aplicação imediata, por analogia, da Lei nº 6.091/1974, a fim de estender a política pública nela prevista ao contexto urbano, sem prejuízo do seu posterior delineamento na seara legislativa.

12. É o relatório.



**18/10/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO  
(PRESIDENTE E RELATOR)** - Prezados Colegas, boa tarde!

Damos continuidade ao julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.013, da minha relatoria, em que se discute a questão da gratuidade do transporte público em dia de eleições. Tivemos ilustres advogados na tribuna com sustentações que enriqueceram o debate. Cumprimento os Doutores Flávio José Roman, cumprimento o Doutor Paulo Francisco Soares Freitas, Doutora Tatiana Bianchini e a nossa Vice Procuradora-Geral, Doutora Ana Borges Coêlho Santos.

Vou fazer um resumo apertado do meu voto e começo pela leitura da ementa, porque já dará a essência do que pretendo desenvolver, ainda que com brevidade.

Esta é a ementa que estou propondo para o voto:

1) Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra omissão do poder público em ofertar, nos dias das eleições, transporte público gratuito e em frequência compatível com a praticada em dias úteis.

A pretensão se fundamenta no direito dos cidadãos ao transporte e, especialmente, no seu direito ao voto, ao argumento de que a locomoção às seções eleitorais tem custo substancialmente maior do que o valor da multa pela abstenção.

Essa é a demanda que estamos cuidando aqui.

2) Considerada a extrema desigualdade social existente no Brasil, a ausência de política pública de concessão de transporte gratuito, no dia das eleições, tem o potencial de criar, na prática, um novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral. O Estado tem o dever de adotar medidas que

**ADPF 1013 / DF**

concretizem os direitos previstos na ordem constitucional, de modo que a falha em assegurar o exercício do direito ao voto é violadora da Constituição.

3) Numa democracia, as eleições devem contar com a participação do maior número de eleitores e transcorrer de forma íntegra, proba e republicana. A medida pretendida promove dois valores relevantes: a igualdade de participação, proporcionado acesso ao voto, por parte significativa dos eleitores, e, também, o combate à ilegalidade, evitando que o transporte sirva como instrumento de interferência no resultado eleitoral.

4) De um lado, a arena preferencial para a instituição da providência requerida nesta ação é o Parlamento, é o Congresso Nacional, onde as decisões políticas fundamentais devem ser tomadas em uma democracia. De outro lado, a ausência de normatização da matéria compromete a plena efetividade dos direitos políticos, o que legitima a atuação do Supremo Tribunal Federal. Nesse cenário, justifica-se a solução que reconheça a preferência do Congresso Nacional e, ao mesmo tempo, garanta o cumprimento da Constituição. Inclusive, já existem diversos projetos de lei em tramitação na Casa Legislativa, que equacionam adequadamente o problema.

Pedido julgado parcialmente procedente para reconhecer a existência de omissão inconstitucional, decorrente da ausência de política de gratuidade do transporte público, em dias de eleições, com apelo ao Congresso Nacional para que edite lei regulamentadora da matéria.

Caso não editada a lei, a partir das eleições municipais de 2024 - portanto, daqui a dois anos -, nos dias das eleições, o transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal, inclusive o metropolitano, deve ser ofertado de forma gratuita e com frequência compatível à dos dias úteis.

A tese de julgamento proposta é:

É inconstitucional a omissão do Poder Público em ofertar, nas zonas urbanas, em dias de eleições, transporte público coletivo de forma gratuita e em frequência compatível com a praticada em dias úteis.

Comecei pela conclusão e voto, brevemente, prezados Colegas, para

**ADPF 1013 / DF**

podermos dar sequência a essa votação.

O ambiente institucional que a Constituição brasileira de 1988 criou é o que chamamos de democracia constitucional, um conceito que se apresenta de maneira dupla, como duas faces de uma moeda. De um lado, soberania popular, eleições livres e governo da maioria e, na outra face da moeda, poder limitado, Estado de Direito e respeito aos direitos fundamentais.

Aqui, nessa matéria, estão em jogo as duas faces da moeda. De um lado, a participação ampla nas eleições, como um componente da democracia e, do outro lado, o direito político de votar como um direito fundamental.

À luz dessas premissas, desenvolvo o argumento de que, como o direito fundamental ao voto é, por evidente, um direito dos cidadãos, o Estado tem o dever de procurar assegurar que todos possam participar em igualdade de condições. Esta é uma das grandes premissas da democracia: assegurar a todos, sempre que possível, o máximo de igualdade no exercício dos seus direitos. Por isso é necessária a gratuidade do transporte público no dia das eleições, porque, sem essa possibilidade, muitas pessoas deixam de votar pelo custo de comparecer às seções eleitorais.

Aqui há um dado empírico muito relevante.

A medida cautelar que dei nesta ação, e que o Plenário ratificou, só veio a ser ratificada entre o primeiro e o segundo turno. No segundo turno, houve a gratuidade oferecida em boa parte dos municípios brasileiros, sobretudo, nas capitais. Pela primeira vez na história, teve-se, no segundo turno, um índice de abstenção menor do que o ocorrido no primeiro turno, a demonstrar que a gratuidade fomenta o comparecimento do eleitor às urnas.

Se formos fazer as contas, o custo do transporte público no Brasil é elevado. Os dados que tenho aqui são relevantes.

Segundo o Mapa da Pobreza, o contingente de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$500,00 (quinhentos reais) no Brasil atinge 62,9 milhões de brasileiros em 2021. Ou seja, cerca de 30% da

**ADPF 1013 / DF**

população do país vive em estado de pobreza e em insegurança alimentar. Apesar disso, ocupamos a 49ª posição no *ranking* de tarifas de transporte público mais caras do mundo.

Diante da baixa renda da população, o impacto do custo da tarifa no bolso dos brasileiros é ainda maior. Entre aqueles que ganham até 1 salário mínimo, percentual muito expressivo da população brasileira, o custo com o transporte público costuma alcançar 15 a 20% do orçamento mensal.

Essa é a razão de que, para assegurar a igualdade de participação política, é preciso promover a gratuidade no transporte público no dia das eleições. A consequência em não fazer isso é a exclusão da participação dos grupos hipossuficientes, na verdade dos grupos mais vulnerabilizados.

Já há uma lei de iniciativa do Congresso que assegurou a gratuidade do transporte público no dia das eleições nas zonas rurais, nas áreas rurais - e fez muito bem.

Entretanto, é uma lei antiga. De lá para cá, a população brasileira, a vida brasileira se urbanizou, e não se ruralizou. Por via de consequência, faz todo o sentido a extensão dessa possibilidade, dessa gratuidade, para as áreas urbanas. A gratuidade, Ministro Toffoli, impede um crime eleitoral grave, previsto no Código Eleitoral: o transporte de eleitor no dia das eleições.

A conclusão me parece relativamente simples: a ausência de gratuidade produz uma grande exclusão eleitoral no Brasil. A democracia é um projeto de autogoverno coletivo, que deve integrar todas as pessoas. É muito importante integrá-las, porque quem se sente excluído também não se sente comprometido em preservar a democracia e vira presa fácil dos projetos autoritários. Excluídos são presas fáceis de projetos demagógicos.

Assim, penso que é inconstitucional deixar de prover a uma parcela substancial da sociedade brasileira o direito de participar do processo democrático.

O último ponto que gostaria de destacar é a questão do papel do

**ADPF 1013 / DF**

Supremo e a importância de um diálogo institucional permanente com o Congresso Nacional, nessa como em todas as outras matérias, como temos todos procurado fazer.

Quanto a isso, a oferta de transporte público gratuito e regular nas eleições demanda planejamento, custeio, execução e monitoramento.

Por essa razão, a arena preferencial para a sua instituição é o Parlamento, *locus* do qual devem ocorrer as deliberações sobre questões políticas fundamentais em uma democracia.

Por outro lado, a ausência de lei nessa matéria gera violação de direitos fundamentais. Isso justifica a atuação desta Corte a fim de propiciar o efetivo exercício dos direitos políticos por parcela da população e evitar manipulações que possam interferir no resultado eleitoral.

Nesse cenário, é pertinente adotar uma solução temperada, que reconheça a preferência do Congresso Nacional para legislar sobre a matéria e, ao mesmo tempo, estanque a referida violação da Constituição.

Assim, em diálogo institucional com o Poder Legislativo, faço apelo ao legislador para que edite lei apta a sanar a referida omissão inconstitucional, de modo que seja assegurada a gratuidade do transporte coletivo urbano para os eleitores, com frequência compatível à praticada em dias úteis.

Até que a lei venha a ser editada, com intuito de preservar os direitos dos cidadãos e as regras do jogo democrático, determino que, a partir das eleições municipais de 2024, o poder público ofereça, em dias de eleições, transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal, inclusive o metropolitano, de forma e gratuita e em frequência compatível com a praticada em dias úteis. Evidentemente, caso a lei venha a ser editada, ela é que deverá prevalecer.

Não trato especificamente no voto, prezados Ministros, a questão do custeio em si, na expectativa de que o Congresso Nacional venha a fazê-lo. Na ausência de regulamentação, parece-me intuitivo que o for transporte municipal corra à conta do município, o que for transporte estadual corra à conta dos estados e o que for transporte federal corra à

**ADPF 1013 / DF**

conta da União. Essa regulamentação que proponho, temporária, aguardando o Congresso, vale para municípios, estados e Distrito Federal, além da União.

Aqui, portanto, chego à conclusão do meu voto. Diante do exposto: 1) conheço da ação e julgo parcialmente procedente o pedido para confirmar, no mérito, a medida cautelar concedida; 2) fazer apelo ao Congresso Nacional para que edite lei regulamentadora da política de gratuidade de transporte público nas zonas urbanas em dias de eleições com frequência compatível com a praticada em dias úteis; e 3) por fim, caso não editada a lei referida no item anterior, determinar ao poder público que, a partir das eleições municipais de 2024, ofereça, nas zonas urbanas, em dias de eleições, transporte coletivo municipal e intermunicipal nos termos deste voto.

Repito a tese:

É inconstitucional a omissão do poder público em ofertar, nas zonas urbanas em dias de eleições, transporte público coletivo de forma gratuita e em frequência compatível com a praticada em dias úteis.

Penso, prezados Colegas, que, com isso, produzimos o equilíbrio possível e desejável, devolvendo o tema para o Congresso, mas já tendo uma solução que valha para 2024, na hipótese de o Congresso não ter condições de legislar até este voto.

**18/10/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL****VOTO:****O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta contra alegada omissão do poder público em ofertar, nos dias das eleições, transporte público gratuito em zonas urbanas, em frequência compatível com aquela praticada em dias úteis. A ação deve ser conhecida e o pedido deve ser julgado parcialmente procedente.

2. Preliminarmente, estão presentes os requisitos de admissibilidade da ação. A ADPF é cabível, por ter sido proposta contra ato do poder público capaz de gerar ofensa aos preceitos fundamentais da democracia, cidadania, soberania popular, igualdade, direitos ao transporte e ao voto (arts. 1º, *caput*, II e par. único; 3º, III; 5º, *caput*; 6º, *caput*, e 14 da CF). Ademais, está caracterizada a subsidiariedade, uma vez que o ato impugnado é imputado a diversos entes federativos e sua reparação demanda uma decisão uniforme para todo país. Verifico, ainda, que o requerente tem legitimidade para propor esta ação constitucional, por se tratar de partido político com representação no Congresso Nacional. Conheço, portanto, da ADPF.

3. No mérito, a solução da questão pressupõe avaliar se a falta de fornecimento de transporte público gratuito e regular nas zonas urbanas em dias de eleições configura uma omissão inconstitucional.

4. Ao examinar o requerimento de medida cautelar, em cognição sumária, pontuei que a gratuidade era política pública necessária, diante do empobrecimento da população e da dificuldade de

**ADPF 1013 / DF**

os eleitores custearem o seu deslocamento até as seções eleitorais. No entanto, considerando que a ação fora proposta a poucos dias das eleições, entendi que não era possível impor universalmente tal obrigação aos entes federativos naquele momento. Às vésperas das eleições, seria desarrazoado determinar a implementação de política pública cujo planejamento, organização e custeio não havia sido previamente considerado pelos entes públicos. Assim, o Plenário do STF, referendando a medida cautelar parcialmente concedida, determinou que: (i) o poder público mantivesse o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica no domingo das eleições; e (ii) os entes que já ofereciam o transporte coletivo de passageiros de forma gratuita continuassem a fazê-lo. Além disso, o STF esclareceu que (iii) os entes federados que, na medida de suas possibilidades, implementassem a oferta gratuita de transporte, por qualquer modal, poderiam fazê-lo, sem que tal medida configurasse crime eleitoral ou infração de qualquer espécie, desde que concedida de maneira geral e sem qualquer discriminação.

5. Apesar de proferida a poucos dias das eleições de 2022, a decisão parece ter produzido efeitos positivos. Levantamento realizado pelo jornal Estadão revela que a abstenção no segundo turno caiu em comparação ao primeiro, sendo tal redução mais acentuada em cidades que adotaram o passe livre no transporte público<sup>1</sup>. Segundo a reportagem, nos locais onde o transporte foi cobrado, a abstenção caiu de 21,25% para 20,96% – 0,29 ponto percentual. Já nos locais em que foi fornecido transporte público gratuito, a queda foi maior. Onde houve gratuidade de transporte intramunicipal, a abstenção foi de 19,63% para 19,09% – 0,54 ponto percentual, ao passo que onde houve gratuidade de transporte metropolitano, a ausência passou de 20,06% para 19,55% – diferença de 0,51 ponto percentual. A comparação apresentada parece

---

1 Cidades com passe livre reduzem mais a abstenção no segundo turno. Estadão, 05.11.2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/cidades-com-passe-livre-reduzem-mais-a-abstencao-no-segundo-turno/>. Acesso em 18.08.2023.



**ADPF 1013 / DF**

indicar que a política de gratuidade de transporte público nas eleições impacta diretamente o comparecimento das pessoas para votar.

6. Transcorrido cerca de um ano desde a medida cautelar, a análise de mérito ocorre em outro contexto. Fora de ano eleitoral e com tempo razoável até as próximas eleições, é possível analisar, de maneira mais detida, se a Constituição impõe ao Estado o dever de adotar medidas para garantir à população o pleno exercício dos direitos ao voto e à igualdade de participação política, inclusive por meio da concessão de transporte público gratuito até as seções eleitorais. Constatado tal mandamento constitucional, deve-se verificar, ainda, o melhor caminho para garantir a plena efetividade desses direitos. Como se verá a seguir, além de confirmar no mérito a medida cautelar concedida, voto por, em diálogo institucional, fazer apelo ao Congresso Nacional para que edite a lei regulamentadora e determinar ao poder público que, até que a lei venha a ser editada, implemente nos dias de eleições o transporte público gratuito e em frequência compatível com os dias úteis.

I. O DEVER CONSTITUCIONAL DE OFERTAR TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO E REGULAR EM DIAS DE ELEIÇÕES

7. A Constituição de 1988 institui um Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), reconhece que todo poder emana do povo (art. 1º, par. único) e assegura o voto direto, secreto e com valor igual para todos (art. 14, *caput*). A democracia, por essência, significa soberania popular e governo da maioria. Por isso, a eleição representa a pedra angular dos regimes democráticos: é o dia em que o povo vai às urnas votar nos seus representantes e definir o futuro do país. Atualmente, contudo, há razoável consenso de que a realização de eleições não basta. Uma democracia efetiva também pressupõe o respeito a um núcleo mínimo de valores fundamentais, que inclui a igualdade, a liberdade e a justiça. Somente assim é que se realiza um projeto coletivo de autogoverno, em que ninguém é deixado para trás.

**ADPF 1013 / DF**

8. À luz dessas premissas, não há dúvida de que as eleições devem contar com a participação efetiva do maior número de eleitores e transcorrer de forma livre e justa, com igualdade de acesso para toda a população. Por esse motivo, entendo que é dever constitucional do poder público assegurar transporte público gratuito e regular nas zonas urbanas em dias de eleições. A sua implementação é uma exigência constitucional por (i) promover a igualdade de participação, proporcionando acesso ao voto por parte significativa dos eleitores; e (ii) combater ilegalidades, evitando que o transporte sirva como instrumento de interferência no resultado eleitoral, seja para favorecer ou para prejudicar candidatos.

9. Adentrando no primeiro ponto, a Constituição define que *“a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”* (art. 14). Tal dispositivo prevê o princípio da igualdade política entre os cidadãos. Dele se extraem duas dimensões: a *igualdade de valor do voto*, que pressupõe o voto universal e que todo cidadão tenha voto com mesmo peso; e uma segunda, a *igualdade da possibilidade de participação*, que demanda que todas as pessoas tenham oportunidades de participar do pleito e influenciar o seu resultado<sup>2</sup>.

10. Por evidente, o igual valor do voto e a igualdade de participação no pleito não significam apenas que a cada pessoa se atribui um único voto e que a votação deve ser exercida sem qualquer tipo de coação e com ampla capacidade de escolher. Em seu sentido último, esses direitos apenas se tornam efetivos se o sufrágio estiver amparado por outros direitos e liberdades que funcionam como pré-condições para a liberdade de exercício do direito de voto, como as liberdades de expressão, associação, reunião e imprensa e, também, por óbvio, a liberdade de locomoção. Em decorrência dessas exigências

---

2 Aline Osorio. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. 2.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 119-123.

**ADPF 1013 / DF**

constitucionais, os princípios da igualdade de valor do voto e o direito à ampla participação política assumem uma dimensão positiva, relacionada à necessidade de medidas prestacionais que se dirigem à garantia de condições mínimas necessárias ao efetivo exercício do direito de voto.

11. Há, assim, um mandamento constitucional pela mais ampla participação popular nas eleições. Esse mandamento é extraído também do dispositivo que estabelece voto obrigatório para os maiores de dezoito anos no país (art. 14, § 1º). Para além da ideia de uma responsabilidade coletiva dos cidadãos pela escolha dos seus representantes, um dos principais fundamentos da obrigatoriedade do sufrágio no país é a necessidade de, no atual estágio da democracia no Brasil, estimular a participação política de todos os setores da população. Dada a profundidade da desigualdade social, a pobreza extrema e a falta de acesso de parte da população à educação de qualidade, que assegure a todos a consciência sobre seus direitos e a importância do direito de voto, não seria possível, neste momento, dar fim à obrigatoriedade sem, na prática, excluir pessoas da participação eleitoral.

12. É verdade que, nas últimas décadas, foram muitos os avanços para se assegurar a universalidade do sufrágio e a equidade no peso atribuído a cada voto. A crescente ampliação do direito à participação política possibilitou que pobres, analfabetos, mulheres e negros possam comparecer às urnas e ter suas vontades consideradas na definição do resultado eleitoral.

13. Apesar do progresso constatado, ainda há graves obstáculos que impedem a plena participação de todos no processo político-eleitoral. Especialmente no Brasil, as relações sociais são pautadas por hierarquias e privilégios, que dificultam a fruição de direitos básicos por parte da população. No que toca à participação política, há um contingente significativo de pessoas que mal tiveram acesso à educação, vivem em locais distantes das seções eleitorais e/ou

**ADPF 1013 / DF**

não têm condições para se dedicar ao que não seja absolutamente fundamental para a sua subsistência. Nesse cenário, não basta que o texto constitucional preveja que todos têm direito à igualdade política; é imprescindível que haja a superação das barreiras que dificultam o pleno exercício da participação.

14. Para que esse plano se concretize, o Estado deve adotar medidas positivas para superar dificuldades concretas ao efetivo exercício dos direitos políticos, como o analfabetismo, a pobreza e os obstáculos à liberdade de circulação<sup>3</sup>. Tais medidas devem ser adotadas especialmente em favor de grupos vulnerabilizados, em relação aos quais o princípio da igualdade impõe a garantia de proteção especial. Essa obrigação não se cumpre com a simples emissão de uma norma que reconheça formalmente os direitos políticos, mas impõe a adoção das medidas necessárias para garantir o seu pleno exercício, considerando a situação de debilidade ou desamparo em que se encontram certos grupos sociais. Com base nesse entendimento, aliás, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Yatama*, responsabilizou a Nicarágua por não ter adotado as ações necessárias para que indígenas participassem em igualdade de condições das eleições<sup>4</sup>.

15. Nessa linha, o direito ao voto se revela não só como uma liberdade de cunho negativo, que impõe ao Estado que se abstenha de proibir ou dificultar seu exercício; mas também abrange obrigações positivas, a fim de que sejam propiciadas as condições necessárias para que todos tenham igual possibilidade de participação. A liberdade de

---

3 United Nations, Human Rights Committee, *General comment adopted by the Human Rights Committee under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights*. 57th sess.: 1996: Geneva. § 12.

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentença de 23 de junho de 2006 (exceções preliminares, mérito, reparações e custas).

**ADPF 1013 / DF**

voto, então, não significa apenas a ausência de constrangimentos externos, mas também a possibilidade real de que todos os cidadãos tenham verdadeira capacidade de votar. Embora sejam necessárias medidas afirmativas estruturais para correção de desigualdades, como aquelas destinadas a assegurar educação e trabalho de qualidade, ações mais simples, de curto prazo, podem permitir que as pessoas, ao menos, tenham condições de se deslocar até as seções eleitorais para votar. É exatamente esse o ponto central desta ação.

16. O transporte, além de ser um direito fundamental por essência (art. 6º, *caput*, da CF), possibilita o exercício de outros direitos igualmente fundamentais, como o direito ao voto. No Brasil, porém, especialmente no cenário de empobrecimento dos últimos anos, a insuficiência da oferta de transporte e o custo para acesso a esse serviço público têm dificultado excessivamente o ato de ir votar por aqueles que integram as camadas mais vulneráveis. Destaca-se o tempo gasto para se locomover em transporte público, a distância geográfica até os pontos de parada, a redução da frota e o alto valor das tarifas.

17. Embora tais problemas reverberem diuturnamente na vida dos que dependem do transporte público, a relevância constitucional do direito ao voto requer uma atenção especial ao dia das eleições. Nessa data, o poder público deve adotar medidas para que o serviço público esteja disponível para todos, de modo a servir como meio para alcançar as seções eleitorais e para o exercício do direito ao voto. Por essas razões, é de suma importância que, nos dias das eleições, o transporte público coletivo seja assegurado de forma regular e gratuita.

18. No que toca à regularidade, o serviço de transporte público coletivo deve ser prestado em frequência, no mínimo, compatível com aquela praticada em dias úteis. A frota deve ser operada com horários, itinerários e número de veículos iguais aos ofertados em dias úteis, sem prejuízo da criação de novos destinos para atender locais com

**ADPF 1013 / DF**

baixa ou nenhuma cobertura pela frota regular. Assim, garante-se que os passageiros não sejam surpreendidos e tenham informação sobre o transporte que melhor lhes atenderá. Além disso, impede-se que sejam implementadas mudanças com objetivo de manipular o resultado eleitoral, como a suspensão de determinadas linhas para evitar que cidadãos residentes em certas localidades cheguem às seções. Eventuais mudanças na prestação do transporte público coletivo só poderão ser realizadas com objetivo de aumentar a oferta, jamais para diminuí-la<sup>5</sup>.

19. A gratuidade, por sua vez, é necessária para superar as dificuldades enfrentadas para custeio do transporte até as seções eleitorais. O contexto atual revela a premência dessa medida. A pobreza nunca esteve tão alta no Brasil. Segundo o Mapa da Nova Pobreza<sup>6</sup>, 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. Apesar disso, ocupamos a 49ª posição no ranking de tarifas de transporte público mais caras do mundo<sup>7</sup>. Diante da baixa

5 O Tribunal Superior Eleitoral, a propósito, proibiu os entes federados de reduzirem o serviço público de transporte coletivo de passageiros habitualmente ofertado no dia das eleições no ano de 2022 (art. 20-A da Resolução nº 23.669/2021, introduzido pela Resolução nº 23.715/2022): “Os entes federados, direta ou indiretamente, por suas concessionárias ou permissionárias, não podem reduzir o serviço público de transporte coletivo de passageiros habitualmente ofertado no dia das eleições sob pena de configuração dos crimes eleitorais constantes nos arts. 297 e 304 da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, sem prejuízo de outras incidências penais porventura caracterizadas”.

6 Marcelo Neri, Mapa da Nova Pobreza. Disponível em:

[https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdef..)

[MapaNovaPobreza\\_Marcelo\\_Neri\\_FGV\\_Social.pdef..](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdef..) Acesso em 18.08.2023.

7 Brasileiros gastam até 20% do orçamento com transporte público. Summit Mobilidade, Estadão, 5 de julho de 2023. Disponível em:

**ADPF 1013 / DF**

renda da população, o impacto do custo da tarifa no bolso dos brasileiros é ainda maior. Entre aqueles que ganham até um salário mínimo, o custo com transporte público costuma alcançar 15 a 20% do orçamento mensal.

20. Nesse contexto, a impossibilidade ou dificuldade de custear a tarifa do transporte pode ser fator determinante para que pessoas deixem de votar. Esse é um problema para o direito constitucional por duas razões. Em *primeiro lugar*, a Carta de 1988 estabelece que o voto é um direito e um dever constitucional (art. 14, *caput*, § 1º, I). Assim, cabe ao Estado adotar medidas para possibilitar o exercício desse direito e, ao mesmo tempo, coibir descumprimentos desse dever. Se há pessoas que deixam de votar por não terem dinheiro para custear a tarifa do transporte público, a simples cobrança de multa, além de aprofundar a pobreza, não resolverá a questão. É preciso adotar ações preventivas que incidam sobre a causa do problema.

21. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a impossibilidade de discriminação por razões econômicas em matéria eleitoral. No julgamento da ADI 4.650, foi declarada a inconstitucionalidade do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas (Rel. Min. Luiz Fux, j. em 17.09.2015). Além dos riscos à moralidade administrativa, entendeu-se que o modelo então vigente desigualava candidatos de acordo com seu poder aquisitivo ou de obter financiamento. Assim, tendo sido reconhecida a vedação à discriminação de candidatos por razão econômica, justifica-se a aplicação do mesmo entendimento em relação aos eleitores.

22. Em *segundo lugar*, a falta de uma política de gratuidade de transporte público nos dias das eleições gera a exclusão de grupos subalternizados da vida democrática. Apesar de todos estarem obrigados

---

<https://Summitmobilidade.estadao.com.br/compartilhando-o-caminho/brasileiros-gasta,-ate-20-do-orcamento-com-transport-publica/#>

Acesso em 18.08.2023.

**ADPF 1013 / DF**

a custear a tarifa, o impacto é desproporcional sobre eleitores pobres, residentes na periferia, majoritariamente negros. Na situação ora analisada, o problema transborda a simples violação ao princípio da igualdade. A ausência de política pública de concessão de transporte gratuito no dia das eleições tem o potencial de criar, na prática, um novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral. A discriminação indireta faz com que as opiniões dessas pessoas deixem de ser consideradas no processo eleitoral e, por consequência, suas demandas deixem de ser levadas às instâncias majoritárias.

23. Para resolver parte desse problema, o Congresso Nacional editou a Lei nº 6.091/1974, que dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, para eleitores residentes nas zonas rurais. Nos termos do art. 1º, os veículos e embarcações pertencentes ao poder público, excluídos os de uso militar, ficam à disposição da Justiça Eleitoral para tal finalidade. À Justiça Eleitoral cabe o planejamento e a divulgação de percursos e horários programados para transporte de eleitores (arts. 3º, § 2º, e 4º, da Lei nº 6.091/1974). O Tribunal Superior Eleitoral regulamentou a política nos arts. 21 a 26 da Resolução nº 23.669/2021, que estabelecem a possibilidade de instalação de uma Comissão Especial de Transporte, com participação de eleitoras e eleitores indicados pelos partidos políticos e federações de partidos, bem como o cabimento de reclamação contra os percursos e horários programados.

24. Embora relevante, o fornecimento de transporte público gratuito a eleitores residentes em zonas rurais não resolve o problema por inteiro. Subsiste, afinal, a necessidade de que sejam contemplados também os que moram em zonas urbanas. Como a pobreza alcança pessoas nas zonas urbanas e rurais, não é razoável estabelecer diferenciação das pessoas para fins de exercício de direitos com base na área em que residem. Trata-se, pois, de proteção insuficiente àqueles que habitam áreas urbanas, o que viola o princípio da proporcionalidade (art.



**ADPF 1013 / DF**

5º, LIV, da CF).

25. Além de dar plena efetividade aos direitos à igualdade de valor do voto e de participação político-eleitoral, a implementação de uma política pública nacional de gratuidade do transporte público coletivo nas zonas urbanas em dias de eleições também impede que a concessão de transporte no dia da votação seja usada como meio de interferir no resultado eleitoral, seja para favorecer ou para prejudicar candidatos.

26. De um lado, não é de hoje que pessoas ligadas a candidatos e partidos políticos são flagradas transportando irregularmente eleitores no dia das eleições. A ação é realizada com o objetivo de promover o aliciamento do passageiro transportado, de forma a interferir na sua liberdade de voto, e, por consequência, obter vantagem eleitoral. Nesses casos, é comum que o transporte dos eleitores seja realizado de forma gratuita, até para que haja alguma vantagem imediata para as pessoas transportadas, em troca da promessa de voto em determinado candidato ou partido político.

27. De outro lado, a gratuidade e a regularidade do transporte público coletivo no dia das eleições não podem variar a depender da discricionariedade do chefe do Poder Executivo. Além da sua relevância para o exercício do voto, a implementação ou não da medida não pode se sujeitar ao interesse de favorecer ou dificultar a chegada de eleitores mais pobres às seções eleitorais. Por tudo isso, a questão em discussão demanda um tratamento homogêneo e uniforme em âmbito nacional. O oferecimento de transporte público regular e gratuito no dia das eleições pode prevenir a ocorrência de infrações, evitar interferências na liberdade de voto e elevar o padrão de moralidade nas eleições.

28. Verifica-se, portanto, que a falta de transporte público coletivo gratuito e regular nas zonas urbanas em dias de eleições viola o

**ADPF 1013 / DF**

mandamento constitucional de garantia da igualdade de valor do voto e de participação no processo democrático-eleitoral. A ausência da política de gratuidade impossibilita ou dificulta o exercício do direito de voto pelas pessoas pobres. Não são só elas, contudo, que sofrem os prejuízos dessa omissão. Em uma democracia, quanto maior é o número de cidadãos que participa do processo eleitoral, maiores são os ganhos para a coletividade. Esse é mais um passo para que as pessoas se sintam parte de um projeto comum de nação, para que as instâncias se tornem cada vez mais representativas e para que a sociedade, ao final, tenha maior confiança no modelo de democracia adotado pela Constituição.

II. O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E A SOLUÇÃO DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL

29. A Constituição pode ser violada tanto por via de ação quanto de omissão. Por isso, a própria Constituição estabeleceu o tratamento e os remédios próprios para o caso de inércia de qualquer dos poderes na realização dos comandos constitucionais (arts. 5º, LXXI, e 103, § 2º). Uma vez estabelecido o mandamento constitucional de assegurar transporte público regular e gratuito nas zonas urbanas em dias de eleições, que decorre dos direitos à igualdade de valor do voto e de participação, cabe definir qual é a técnica mais apropriada, no presente caso, para permitir a correção da omissão do poder público.

30. A solução da controvérsia está situada na tênue fronteira entre o direito e a política. O pedido envolve a determinação para que o poder público assegure, nos dias de eleições, o serviço de transporte público coletivo de passageiros de forma gratuita e em frequência maior ou igual do que aquela estipulada para dias úteis. O cumprimento dessa obrigação demanda a implementação de verdadeira política pública, o que pressupõe o seu planejamento, custeio, execução e monitoramento. Por essa razão, a arena preferencial para sua instituição é o Parlamento, onde devem ocorrer as deliberações sobre questões políticas

**ADPF 1013 / DF**

fundamentais em uma democracia. Por outro lado, como se disse, a omissão do poder público em assegurar a política de gratuidade no transporte em dias de eleição tem constituído grave obstáculo ao exercício dos direitos políticos previstos na Constituição pela parte mais vulnerável da população, com o potencial de perpetuar esse ciclo de exclusão.

31. Nesse cenário, é pertinente adotar uma solução que reconheça a preferência do Congresso Nacional para legislar sobre a matéria e, ao mesmo tempo, estanque a referida violação à Constituição, até que a lei venha a ser editada.

32. Assim, diante do descumprimento de um mandamento constitucional, sigo a providência estabelecida pela Constituição de dar ciência ao Congresso Nacional da omissão para a edição de lei nacional que assegure transporte coletivo urbano gratuito para os eleitores. O apelo ao legislador é, aliás, uma das possibilidades de diálogo institucional entre os Poderes Judiciário e Legislativo. Essa solução privilegia a competência legislativa do Congresso, sem descuidar da força normativa do texto constitucional.

33. Registro, aliás, que diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional estabelecem que, em dias de eleições, incidirá a gratuidade sobre o transporte coletivo. Entre eles, menciono, em especial, o PL nº 1.751/2011, de autoria do Presidente da Câmara dos Deputados Arthur Lira. O texto original do projeto define que, nos dias de realização de eleição, plebiscito e referendo, será fornecido de forma gratuita transporte coletivo municipal, metropolitano e intermunicipal a eleitores residentes nas zonas urbanas, com duração de duas horas antes até duas depois do horário para a realização do pleito. O projeto veda, ainda, alteração dos horários das linhas e do número de veículos nos dias de gratuidade.

34. Além dele, cito: o PL nº 2.682/2022, de autoria do

**ADPF 1013 / DF**

Deputado Federal Valmir Assunção; o PL nº 2.689/2022, de autoria dos Deputados Federais Alessandro Molon e Aliel Machado; o PL nº 2.928/2022, de autoria dos Deputados Federais Luiza Erundina, Áurea Carolina, Orlando Silva, Gustavo Fruet, Túlio Gadêlha, Tabata Amaral, Tereza Nelma, Erika Kokay e Hugo Leal; e o PLS nº 1932/2023, de autoria da Senadora Jussara Lima.

35. Até que a lei entre em vigor, a fim de evitar retrocessos na efetivação dos direitos de igualdade de voto e de participação política, confirmo, no mérito, a medida cautelar concedida para, por ocasião da realização de quaisquer eleições, inclusive suplementares, (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; (ii) vedar aos entes federativos que já oferecem esse serviço gratuitamente que deixem de fazê-lo; e (iii) definir que os entes da federação que ainda não ofereciam tal serviço, pode determinar sua disponibilização gratuita, por qualquer modal, sem incorrer em ato de improbidade, crime eleitoral ou infração de qualquer natureza, desde que a política seja estabelecida em caráter geral e sem discriminação.

36. Além disso, como há direitos fundamentais em risco, caso as deliberações do Congresso Nacional não se encerrem até as eleições de 2024, é preciso determinar ao Poder Público o cumprimento de algumas medidas, a fim de fazer cessar os efeitos decorrentes da referida omissão. Assim, com o intuito de preservar os direitos dos cidadãos e as regras do jogo democrático, determino que, a partir das eleições de 2024, na hipótese de ainda não ter sido editada a lei regulamentadora, o Poder Público ofereça em dias de eleições transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal – inclusive o metropolitano – de forma gratuita e em frequência compatível com aquela praticada em dias úteis.

37. Considerando a necessidade de que a política pública

**ADPF 1013 / DF**

existente ou que vier a ser implementada seja efetiva, é recomendável que, até que sobrevenha a lei, o Poder Executivo observe algumas diretrizes básicas. Em *primeiro lugar*, é importante que a gratuidade e a regularidade do transporte público coletivo nas zonas urbanas em dias de eleições apliquem-se tanto aos Municípios quanto aos Estados e ao Distrito Federal, nos limites das suas respectivas competências constitucionais. Com isso, a medida poderá repercutir sobre todos os modais, no que se incluem o ferroviário, o metroviário e o aquaviário, bem como sobre o transporte intermunicipal.

38 Em *segundo lugar*, é relevante garantir que o serviço de transporte público coletivo seja prestado em frequência, no mínimo, compatível com aquela praticada em dias úteis. A frota deve ser operada com horários, itinerários e número de veículos iguais aos ofertados em dias úteis, sem prejuízo da criação de novos destinos para atender locais com baixa ou nenhuma cobertura pela frota regular. Assim, garante-se que os passageiros não sejam surpreendidos e tenham informação sobre o transporte que melhor lhes atenderá. Além disso, impede-se que sejam implementadas mudanças com objetivo de manipular o resultado eleitoral, como a suspensão de determinadas linhas para evitar que cidadãos residentes em certas localidades cheguem às seções. Eventuais mudanças na prestação do transporte público coletivo só poderão ser realizadas com objetivo de aumentar a oferta, jamais para diminuí-la<sup>8</sup>.

---

8 O Tribunal Superior Eleitoral, a propósito, proibiu os entes federados de reduzirem o serviço público de transporte coletivo de passageiros habitualmente ofertado no dia das eleições no ano de 2022 (art. 20-A da Res. nº 23.669/2021, introduzido pela Res. nº 23.715/2022): “Os entes federados, direta ou indiretamente, por suas concessionárias ou permissionárias, não podem reduzir o serviço público de transporte coletivo de passageiros habitualmente ofertado no dia das eleições sob pena de configuração dos crimes eleitorais constantes nos arts. 297 e 304 da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, sem prejuízo de outras incidências penais porventura caracterizadas”.

**ADPF 1013 / DF**

39. Em *terceiro lugar*, registro que o art. 14, *caput*, III, e par. único, III, da Lei nº 12.587/2012<sup>9</sup> prevê que os usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana têm direito à informação sobre os modais, itinerários, horários e tarifas de transporte, bem como sobre os canais de atendimento para reclamações. Tais providências são ainda mais relevantes em relação ao transporte ofertado nos dias das eleições e podem ser realizadas pelos meios que já se encontram à disposição do respectivo ente federativo, sem prejuízo do apoio da Justiça Eleitoral.

40. Por fim, registro que os entes federativos permanecem autônomos para editarem regulamentações, nas esferas das suas respectivas competências. E, naturalmente, sobrevivendo a regulação geral pelo Congresso Nacional, esta deverá prevalecer.

**III. CONCLUSÃO**

41. Diante do exposto, conheço da ação e julgo parcialmente procedente o pedido para:

- (i) confirmar, no mérito, a medida cautelar concedida para, por ocasião da realização de quaisquer eleições, inclusive suplementares, a) determinar ao Poder Público que mantenha o serviço de transporte

---

9 Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995: (...) III - ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais (...). Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre: I - seus direitos e responsabilidades; II - os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e III - os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

**ADPF 1013 / DF**

público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica no domingo das eleições, sob pena de crime de responsabilidade; *b)* vedar aos entes federativos que já oferecem esse serviço gratuitamente que deixem de fazê-lo; e *c)* definir que os entes da federação que ainda não ofereciam tal serviço podem determinar sua disponibilização gratuita, por qualquer modal, sem incorrer em ato de improbidade, crime eleitoral ou infração de qualquer natureza, desde que a política seja estabelecida em caráter geral e sem discriminação;

(ii) fazer apelo ao Congresso Nacional para que edite lei regulamentadora da política de gratuidade de transporte público nas zonas urbanas em dias das eleições, com frequência compatível com aquela praticada em dias úteis;

(iii) caso não editada a lei referida no item (ii), determinar ao poder público que, a partir das eleições municipais de 2024, ofereça, nas zonas urbanas em dias das eleições, transporte coletivo municipal e intermunicipal, nos termos do voto.

42. Fica determinada a intimação do TSE para que promova a regulamentação, publicização e fiscalização da gratuidade e regularidade do transporte público coletivo urbano em dias das eleições, no que se incluem as medidas para assegurar a sua efetividade.

43. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: *“É inconstitucional a omissão do poder público em ofertar, nas zonas urbanas em dias das eleições, transporte público coletivo de forma gratuita e em frequência compatível com aquela praticada em dias úteis”*.

44. É como voto.

**18/10/2023**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NUREDIN AHMAD ALLAN</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO BRAULIO PONTES LOPES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>

**VOTO VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, adianto que acompanho Vossa Excelência, pedindo licença aos Colegas.



**18/10/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL****DEBATE**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, eu consultei antes o Ministro Zanin e gostaria de fazer algumas colocações aproveitando duas experiências, uma como Secretário de Transportes por três anos, acumulando a presidência da SPTrans, que é a empresa de ônibus de São Paulo, e, no ano passado, junto com a Ministra Cármen, no TSE, com a Resolução nº 23.715.

Primeiro (e acho importante esta observação até para balizar economicamente e estruturalmente os votos), de segunda a sexta-feira, em todos os municípios, óbvio que é 1% a mais ou a menos, mas na média, em São Paulo e em todos os municípios (isso é fornecido pela associação de ônibus), usam-se 100% da frota; no sábado, usam-se 60% da frota; e, no domingo, 40% da frota. Isso é uma média. Em São Paulo, sábado é 59%, domingo 41%. Então: 100% de segunda a sexta, 60% no sábado, e domingo, 40%. O que significa dizer o seguinte: o domingo representa 6,7% dos gastos do município com transporte público. Nós temos 52 semanas no ano, em média 52 domingos - ainda não entrando na gratuidade, na infraestrutura. Se dessas 52 semanas, nós pegarmos duas semanas, primeiro e segundo turnos, que, no caso das eleições municipais, isso nem existe em todos os municípios, nós vamos ter então 50 domingos com 40% da frota e, em dois domingos, vamos aumentar para 100% da frota, que é a primeira questão importantíssima: o acesso só se garante com 100% da frota. Isso equivale, aumentando de 40% para 100% em dois domingos, a 0,2% da estrutura necessária, ou seja, é nada - eu digo como quem atuou nisso -, é absolutamente nada. E se nós somarmos aí a gratuidade nesses dois domingos, dos 40 que existem mais 60, isso equivale a 0,37% do gasto com transporte público.

Então, diferentemente do que foi muito alardeado no passado, municípios dizendo que não teriam dinheiro, é nada; isso é 0,37. Se for um domingo, vai dar 0,18. E isso é muito fácil para o poder público,

**ADPF 1013 / DF**

desde que tenha determinação.

Por que me parece importante isso (0,2% de estrutura, porque já tem os 40%, só aumentaria para 100%, e 0,37% de gastos, porque aí seria inteira a gratuidade)?

No ano passado, até antes da decisão do Supremo, porque o TSE não poderia decidir em relação à gratuidade ou não, nós editamos a Resolução nº 23.715, de outubro de 2022, logo em outubro, alterando para o segundo turno que:

"Art. 20-A. Os entes federados, direta ou indiretamente, por suas concessionárias ou permissionárias, não podem reduzir o serviço público de transporte coletivo de passageiros habitualmente ofertado no dia das eleições sob pena de configuração dos crimes eleitorais constantes nos arts. 297 e 304 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, sem prejuízo de outras incidências penais porventura caracterizadas."

Ou seja, para evitar que caísse para esses 40%.

Então, Presidente, me parece que a primeira determinação, dentro da razão, da fundamentação do voto de Vossa Excelência, que o Supremo já poderia determinar, que no dia da eleição têm que ser utilizados 100% da frota.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - Ministro Alexandre está dito, olha:

[...] horários, itinerários e número de veículos deverão ser no mínimo iguais aos oferecidos em dias úteis, sem prejuízo da criação de novos destinados a atender locais com baixa ou nenhuma cobertura pela frota regular.

Exatamente na linha do que Vossa Excelência está dizendo.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Isso é o essencial até para evitar um problema sobre o qual a Ministra Cármen e eu conversávamos, de, principalmente em municípios menores, eventualmente, o prefeito destinar linhas para os seus redutos eleitorais naquela eleição. Então, com 100%, todo mundo vai conseguir se locomover igual se locomove durante a semana.

**ADPF 1013 / DF**

Porque o segundo ponto, e aí talvez nós possamos usar a previsão que já existe no Código Eleitoral, é a questão: o poder público já pode criar linhas especiais para regiões mais distantes nos locais de votação, pode já valer-se de veículos públicos disponíveis ou requisitar veículos adaptados para o transporte coletivo, como ônibus escolares, desde que em comum acordo com a Justiça Eleitoral. Então, aqui, quando a Vossa Excelência coloca essa possibilidade de linhas especiais, uma sugestão para refletirmos é colocar, como no Código Eleitoral, "de acordo com a Justiça Eleitoral", para evitar direcionamento.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - Eu tirei essa frase do voto, "de acordo com a regulamentação da Justiça Eleitoral", e disse que não iríamos criar obrigação para os outros nesse momento, mas eu não tenho nenhuma objeção a que, sobretudo na falta de lei... Eu estou partindo do pressuposto de que o Congresso Nacional, e há projetos avançados no Congresso Nacional, um projeto do próprio Presidente da Câmara dos Deputados, o Deputado Arthur Lira tem um projeto pela gratuidade, de modo que eu tenho a confiança de que, no prazo que vai intercorrer até as eleições de 2024, o Congresso legisle a esse respeito. Em não legislando e sendo necessária uma regulamentação, eu acho que o natural é que venha da Justiça Eleitoral. De modo que, se todos estiverem de acordo, eu não tenho nenhuma dificuldade de acrescentar esse ponto.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Agora, um último ponto, Presidente, talvez tenha me escapado. Vossa Excelência prevê qual o prazo para o Congresso?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - Na verdade, em lugar de fixar um prazo para o Congresso, eu simplesmente disse que, se o Congresso não dispuser a respeito, vale a nossa decisão, que é a da gratuidade, mantido o volume dos dias úteis.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Então, para também refletirmos, nós estamos no momento, em todos os municípios, da elaboração da lei orçamentária. Se nós deixarmos isso para o ano que

**ADPF 1013 / DF**

vem, vários municípios vão contestar ou aquele problema de ausência de previsão orçamentária.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - Mas, Ministro, a obrigatoriedade nós já estamos instituindo. Apenas se sobrevier a lei, a lei vai prevalecer. Os municípios já têm que tratar isso como uma obrigação imposta pelo Supremo.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Essa é a questão. Então, nós já estamos estabelecendo a obrigatoriedade do transporte gratuito.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - Salvo se o Congresso vier a prover a respeito.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Então, parece-me importante que colocássemos para que os municípios já tivessem ciência, porque - e foi dito na tribuna - isso parece uma obrigação municipal, visto que o transporte público é municipal.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - É, no geral sim, mas no caso...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Ou intermunicipal.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Ou intermunicipal. E o custo é 0,37% só.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - E eu coloquei estados e municípios porque, neste caso, o Estado da Bahia ingressou perguntando se também deveria cumprir a decisão, e eu disse que sim.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Vossa Excelência tem razão, e o Ministro Gilmar bem colocou, em alguns estados é intermunicipal porque moram numa localidade e votam na outra; mas acho que seria importante já determinar que os estados e municípios estabelecessem essa rubrica orçamentária, para evitar que no ano que vem tenha alguma desculpa para o não cumprimento.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO**

**ADPF 1013 / DF**

**(PRESIDENTE E RELATOR)** - A decisão já diz, é porque eu li abreviadamente, mas já diz: observância das medidas por municípios, estados e Distrito Federal, extensão relevante para que a medida repercuta sobre todos os modais, no que se incluem o ferroviário, o metroviário, o aquaviário, bem como sobre o transporte intermunicipal, como acabou de observar o Ministro Gilmar. De modo que, no voto em si, esses dois pontos estão cobertos. Eu é que não havia lido, mas muito obrigado pela intervenção de Vossa Excelência.

Então, se todos estiverem de acordo, vou tomar os votos. Nós acrescentaremos que, na falta de legislação pelo Congresso, a Justiça Eleitoral regulamentará a matéria.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, só para acrescentar ao debate, na verdade nós temos a norma constitucional que prevê o transporte gratuito para idoso, mas não temos norma constitucional prevendo esse transporte gratuito *in genere*. E o que tramita no Senado é uma proposta de emenda constitucional que não leva em consideração essa preocupação do Ministro Alexandre sobre a fonte de custeio. Porque eu colhi aqui que essa PEC nº 38/22, que altera o art. 14 da Constituição, dispõe:

"Art. 14 (...)

§ 14. Nos dias de realização de eleições, em primeiro e segundo turnos, é garantida a gratuidade dos serviços de transporte público coletivo de passageiros, urbano, semiurbano, intermunicipal e interestadual, rodoviário e aquaviário, nos termos da lei."

E não há nenhuma previsão na PEC de fonte de custeio.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - Embora o Ministro Alexandre tenha revelado não sei se uma preocupação ou uma despreocupação, porque procurou demonstrar que o custo era de pouca expressão.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - O custo é

**ADPF 1013 / DF**

muito baixo mesmo, porque, se pegarmos o valor de São Paulo, são milhões, mas percentualmente, 0,37% é nada.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Estabelecida a exigência, fixada a obrigação, obviamente que isso daria a base também para os concessionários fazerem a negociação com o poder público. Acho que essa é a preocupação, de ter algum poder de revisão ou, eventualmente, de compensação.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) - A obrigação já está instituída, de modo que a negociação já pode começar.

O SENHOR GILMAR MENDES - Isso.

**18/10/2023**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NUREDIN AHMAD ALLAN</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO BRAULIO PONTES LOPES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO CRISTIANO ZANIN (VOGAL): Trata-se do julgamento do mérito de arguição de descumprimento de preceito fundamental requerida pelo Partido Rede Sustentabilidade, que acusa omissão inconstitucional consistente no não oferecimento, pelo Poder Público, de transporte intramunicipal gratuito nos dias de eleições.

O requerente pede o deferimento de medida liminar para que:

“a) se determine ao Poder Público, notadamente a nível

**ADPF 1013 / DF**

municipal, que o oferecimento, nos dias das eleições, de serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros se dê em frequência maior ou igual do que aquela estipulada para os dias úteis/ordinários;

b) se determine ao Poder Público, notadamente a nível municipal, que o oferecimento, no dia das eleições, do transporte público urbano coletivo de passageiros se dê a título gratuito, em analogia ao disposto na Lei nº 6.091/1974 e na Resolução/TSE nº 23.669/2021, com a possibilidade de eventuais prestadoras, privadas ou públicas, do serviço público busquem o ressarcimento de eventuais despesas junto ao Poder Público municipal, o qual poderá buscar a competente compensação, se for o caso, junto ao Poder Público federal;

i) subsidiariamente, se determine ao Poder Público, notadamente a nível municipal, mantenha em vigor todas as políticas públicas de gratuidade de transporte público urbano coletivo nos dias das eleições que tenham valido nas eleições de 2018, abstendo-se de proceder à sua revogação ante à vedação ao retrocesso social a institucional, sem prejuízo de outras gratuidades porventuras (sic) estabelecidas;

c) no bojo da execução das medidas “a” e “b” retro, seja feita escala de revezamento de trabalho que permita aos empregados e demais colaboradores afetos à prestação dos serviços de transporte público urbano coletivo o tempo necessário para o devido exercício de sua capacidade eleitoral ativa, bem como que lhes sejam garantidos todos os direitos trabalhistas ou remuneratórios competentes;” (doc. eletrônico 1, p. 22-23).

Por fim, pede que, no julgamento de mérito, sejam julgados procedentes os pedidos para determinar que, “nos dias das eleições, os transportes públicos urbanos municipais coletivos de passageiros devem ser gratuitos e em frequência, no mínimo, compatível com aquela dos dias úteis/ordinários”.



**ADPF 1013 / DF**

O Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, deferiu parcialmente a liminar requerida para:

“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

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” (doc. Eletrônico 13).

Posteriormente, em resposta aos embargos declaratórios, esclareceu-se que o descumprimento de tal determinação poderá importar em crime de responsabilidade e que os municípios ficam autorizados a disponibilizar transporte público gratuito em dias de eleições, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação, ônibus escolares e outros veículos públicos (doc. eletrônico 36). A decisão foi referendada pelo Plenário, vencidos o Ministro Nunes Marques e, parcialmente, o Ministro André Mendonça (doc. eletrônico 64).

Prestaram informações a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência parcial do pedido, com a confirmação das providências cautelares e a Procuradoria-Geral da República, pela procedência dos pedidos.

É o relatório necessário.

Nos termos do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição de 1988 será proposta perante o Supremo Tribunal Federal e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

**ADPF 1013 / DF**

A Constituição Federal, em seu art. 1º, II, declara que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito que tem como um de seus fundamentos a cidadania, acrescentando em seu parágrafo único que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Lei Maior.

Neste sentido, o art. 14 estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, **com valor igual para todos**, sendo o alistamento eleitoral e o voto **obrigatórios** para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

Diante de tais disposições, não há dúvidas de que o direito ao sufrágio constitui preceito fundamental da Constituição, e, portanto, a tese de omissão do Poder Público cuja consequência afeta o livre e desembaraçado exercício do direito/dever ao voto é passível de apreciação por meio do instrumento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, atendido o princípio da subsidiariedade.

Quanto à relevância da postulação do requerente, cito as considerações do voto do Ministro Relator, proferido quando do referendo nos embargos de declaração na medida cautelar:

“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

**ADPF 1013 / DF**

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%.

[...]

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”.

Nesse contexto, é oportuno mencionar os dados do relatório recente da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) sobre segurança alimentar no Brasil, sumarizados em matéria da Rádio Senado:

“A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a FAO, divulgou o relatório Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2022. Os números para o Brasil foram coletados no período de 2019 a 2021 e revelam que 61,3 milhões de brasileiros enfrentaram algum grau de insegurança alimentar. Do total, 15,4 milhões enfrentaram situação de insegurança alimentar grave. Esses números revelam uma piora significativa da fome no país, na comparação com o cenário entre 2014 e 2016, quando a insegurança alimentar atingia 37,5

**ADPF 1013 / DF**

milhões de pessoas, sendo 3,9 milhões passando fome. Segundo a projeção da FAO, em 2030, 670 milhões de pessoas passarão fome, número que equivale a 8% da população mundial. A pesquisa também mostrou que as mulheres foram mais atingidas pela insegurança alimentar. Em 2021, 31,9% das mulheres em todo o mundo enfrentavam a insegurança alimentar moderada ou grave, enquanto 27,6% dos homens estavam nessa situação. A senadora Zenaide Maia, do PSD do Rio Grande do Norte, afirmou que os dados são alarmantes e que a questão precisa ser vista como prioridade.

E não é pouca gente. Nós temos, no Brasil, com fome, duas vezes a população de Portugal e, com insegurança alimentar, que é aquele que toma o café e consegue uma marmita, mas não sabe se vai almoçar ou jantar, chega a 70 milhões.

Segundo a FAO, a insegurança alimentar é moderada quando as pessoas não têm certeza sobre a capacidade de conseguir comida e, em algum momento, precisam reduzir a qualidade e quantidade de alimentos, e grave, quando as pessoas passam fome e chegam a ficar sem comida por um dia ou mais. (Relatório de agência da ONU aponta que 61,3 milhões de brasileiros sofrem com insegurança alimentar.” (Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/07/13/relatorio-de-agencia-da-onu-aponta-que-61-3-milhoes-de-brasileiros-sofrem-com-inseguranca-alimentar>> Acesso em 3/10/2023).

Na mesma direção, artigo publicado recentemente no jornal Correio Braziliense pelo ex-presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), traz dados complementares:

“Tem sido frequente a tentativa de responsabilizar exclusivamente a pandemia da covid-9 pelas piores mazelas que o país passou nos últimos anos. Em relação à fome, os próprios dados oficiais mostram que essa avaliação não passa de uma meia verdade. Já em 2018, um suplemento sobre insegurança alimentar divulgado pelo IBGE trouxe os

**ADPF 1013 / DF**

resultados de pesquisa nacional realizada junto com a POF (Pesquisa de Orçamento Familiar) demonstrando que se encerrara o período virtuoso que o Brasil vivera e que permitiu, em 2014, que a FAO o considerasse fora do Mapa da Fome. Depois, em 2020, pesquisa realizada pela Rede PENSSAN (Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional), utilizando-se da metodologia adotada pelo IBGE, mostrou a piora da insegurança alimentar grave e, em novo inquérito em 2022, apontou crescimento ainda maior, totalizando 33 milhões de pessoas nessa condição. (Francisco Menezes. Artigo: Mapa da Fome, sair para não mais voltar. (Disponível em <<https://www.correiobraziliense.com.br/opiniao/2023/07/5110863-artigo-mapa-da-fome-sair-para-nao-mais-voltar.html> > Acesso em 3/10/2023).

Trago esses dados apenas para ilustrar o que é de conhecimento de todos: parte considerável da população brasileira não pode dispor de algumas dezenas de reais sem que isso lhe prejudique as mais básicas condições de subsistência.

Diante deste quadro social, não pode o Poder Público, em todos os níveis, compreender consentâneo com a determinação constitucional de igualdade do valor do voto (art. 14, *caput*, CF) que essa parcela do eleitorado tenha de se deslocar às próprias expensas para exercer o direito e a obrigação do voto. Especialmente quando se sabe que a multa pelo não atendimento ao pleito tem custo menor do que o próprio valor unitário do passe de transporte público na maior parte das cidades, senão em todas.

Dessa forma, mostra-se deveras pertinente a ponderação do Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, no sentido de que condicionar o voto desse contingente de eleitores aos custos de locomoção no domingo da eleição “tem potencial para criar, na prática, um novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral”.

**ADPF 1013 / DF**

Ensinam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco que:

“Nos termos da Constituição, o sufrágio é universal, o que significa que o direito político se reconhece a todos os nacionais do País, independentemente da pertinência a dado grupo ou a dada classe, ou da apresentação de certa qualificação. [...] Para José Afonso da Silva, “só se podem reputar compatíveis com o sufrágio universal as condições puramente técnicas e não discriminatórias, como nota Demichel, sendo-lhe opostas quaisquer exigências de ordem econômica e intelectual ou determinadas pautas de valor pessoal, como observa Fayt” (**Curso de Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 822).

Quanto à igualdade do valor do voto, os mesmos autores afirmam, mais adiante: “Por outro lado, a igualdade do voto não admite qualquer tratamento discriminatório, seja quanto aos eleitores, **seja quanto à própria eficácia de sua participação eleitoral**”. (Idem. p. 828) (grifei)

Posto isso, entendo que há omissão inconstitucional do Poder Público que: (i) não proporciona serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em rotas e frequência que garantam a locomoção sem embarços dos eleitores nos domingos de votação; (ii) não disponibiliza o acesso ao transporte público em tais dias **de forma ampla e gratuita**, durante intervalo necessário para garantir ida e volta dos cidadãos aos locais de votação.

Tal reconhecimento não somente é razoável – tanto assim que há municípios que tradicionalmente atendem à prática, bem como projetos de lei no Congresso Nacional para torná-la nacional –, mas é, sobretudo, **imprescindível** à concretização das disposições constitucionais relativas à universalidade do sufrágio, à soberania popular e à igualdade do valor do voto, particularmente diante da realidade social brasileira.

**ADPF 1013 / DF**

Por fim, destaco apenas que a oferta de transporte público gratuito durante as eleições, passado o caráter emergencial que orientou o provimento liminar, não precisa se dar necessariamente em rotas e frequência **iguais** as dos dias úteis. Com efeito, os deslocamentos no domingo de eleições até os locais de votação podem possuir características substancialmente distintas do que se verifica nos dias úteis.

Assim, é de se permitir aos entes públicos que, com embasamento técnico e planejamento, adaptem a oferta de modo a garantir, **com ainda maiores eficiência e eficácia**, linhas e frequência dos serviços que garantam a locomoção dos eleitores até os locais de votação sem embaraços.

Ante o exposto, acompanho o Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, **para julgar parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental**, a fim de reconhecer e declarar a omissão inconstitucional do Poder Público, dando-se ciência ao Congresso Nacional para que envide os esforços necessários à edição de Lei Nacional regulamentando a oferta de transporte público gratuito nos dias de eleições gerais e municipais, prevendo, inclusive, suas formas de custeio.

Acolho também a proposta do Ministro Relator para que, **caso não seja editada referida lei**, seja o transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal, inclusive o metropolitano, ofertado de forma gratuita e com frequência compatível àquela dos dias úteis, a partir das eleições municipais de 2024.

É como voto.

18/10/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NUREDIN AHMAD ALLAN</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO BRAULIO PONTES LOPES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>

**VOTO-VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

**I. Síntese do Feito**

1. Excelentíssimo Senhor Presidente, eminentes Pares, conforme se extrai do escoreito relatório apresentado pelo eminente Ministro Luís Roberto Barroso, estamos a apreciar arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido liminar, ajuizada pelo Partido Rede



**ADPF 1013 / DF**

Sustentabilidade (REDE), tendo como arguido o “*Poder Público, notadamente a nível municipal*”, com a finalidade de obrigar que este ofereça serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros gratuito nos dias de eleições e que este serviço seja oferecido em frequência maior ou igual da que estipulada para os dias úteis.

2. No voto-vogal em que proferi, em sessão extraordinária virtual deste Tribunal Pleno ocorrida exclusivamente em 19/10/2022, de 00h00 às 23h59, por ocasião do julgamento de referendo de decisão individual que deu provimento aos embargos de declaração para prestar esclarecimentos a anterior medida cautelar deferida, em parte, também monocraticamente, fiz a seguinte descrição dos eventos processuais os quais precederam àquela sessão:

“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 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.

**ADPF 1013 / DF**

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 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

**ADPF 1013 / DF**

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 as seguintes

**ADPF 1013 / DF**

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

**ADPF 1013 / DF**

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 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

**ADPF 1013 / DF**

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 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

**ADPF 1013 / DF**

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

**ADPF 1013 / DF**

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 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



**ADPF 1013 / DF**

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” (e-doc. 64)

3. Como todos saberão, na assentada do dia 19/10/2022, o Tribunal, por maioria, referendou mencionada decisão, ressalvado meu entendimento pessoal, que era parcialmente divergente àquele apresentado pelo Ministro Relator. Eis o teor da ementa desse julgado:

“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.

**ADPF 1013 / DF**

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 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

**ADPF 1013 / DF**

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 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

**ADPF 1013 / DF**

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 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,

**ADPF 1013 / DF**

que deixem de fazê-lo” (e-doc. 64).

4. Convém, ainda, registrar que o pedido de mérito formulado pela agremiação arguente é no sentido da *“procedência dos pedidos insculpidos nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, confirmando-se todos os pedidos liminares, concluindo-se pela necessidade de que, nos dias das eleições, os transportes públicos urbanos municipais coletivos de passageiros devem ser gratuitos e em frequência, no mínimo, compatível com aquela dos dias úteis/ordinários”* (e-doc. 1).

5. Em 7 de agosto de 2023, o ilustre Ministro Luís Roberto Barroso determinou a instrução do feito, de maneira a oportunizar a este Plenário o julgamento definitivo do mérito da ação (e-doc. 68).

6. Em sede de informações, a Câmara dos Deputados defendeu que *“não há mora ou inércia legislativa quanto ao assunto tratado no processo”* (e-doc. 74, p. 4). A esse propósito, trouxe ao feito planilha que explicita os diversos projetos de lei os quais pretendem dispor sobre questões eleitorais, inclusive o transporte público em dia de eleição. Por conseguinte, ao ver dessa Casa Legislativa, cabe ao Congresso Nacional decidir sobre a matéria, atendendo aos critérios de oportunidade e conveniência política, determinados pela própria sociedade, por meio de seus representantes eleitos no parlamento federal.

7. Por sua vez, o Senado Federal argumentou, preliminarmente, pela perda do objeto desta ação direta, diante da natureza satisfativa da medida cautelar anteriormente concedida, em parte. Noticiou também uma série de projetos de lei que tratam da questão em tela, notadamente o PL nº 1.751, de 2011, que tramita na Câmara dos Deputados, e o PL nº 2.912, de 2022, este na instância senatorial. Em síntese, sumariou sua manifestação na seguinte ementa:

“Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
nº 1.013. Disponibilização efetiva de transporte público pelo

**ADPF 1013 / DF**

poder público municipal, no dia 2 de outubro de 2022, primeiro turno das eleições. Medida liminar parcialmente deferida. Embargos de declaração providos para esclarecimento. Ratificação, por maioria, do pleno do Supremo Tribunal Federal. Matéria julgada pelo STF. Projeto de lei sobre a matéria. Diálogo institucional para a implementação concreta de diversos direitos fundamentais e de obrigações do poder público. Máxima efetividade da cidadania como princípio da República, do direito-dever ao voto e do transporte como direito social” (e-doc. 84, p. 1).

8. O Advogado-Geral da União manifestou-se, no mérito, pela procedência parcial do pedido, ratificando as providências cautelares previamente determinadas. Eis a ementa de sua manifestação:

“Eleitoral. Transporte público urbano coletivo de passageiros no dia das eleições. As cautelares proferidas nos autos fixaram que o acesso a transporte público gratuito em dia de eleições constitui medida necessária para a concretização da cidadania. A obrigação de viabilizar o transporte público gratuito no dia do pleito, considerada a extrema desigualdade social existente no país, constitui providência necessária para garantir que todos, independentemente de sua situação econômica, possam exercer sua cidadania plenamente. O direito-dever fundamental ao voto decorre da obrigação do Poder Público de disponibilizar transporte gratuito aos eleitores. Aplicação por analogia da Lei nº 6.091/1974. Financiamento via Fundo Eleitoral (art. 2º, parágrafo único). Impossibilidade de imputação, via decisão judicial, de nova responsabilidade financeira ao Poder Público, senão mediante edição de lei. Manifestação pela procedência parcial do pedido, com a confirmação das providências cautelares.”

9. Na condição de *custus iuris*, o Procurador-Geral da República opinou pela procedência dos pedidos, em parecer assim ementado:

**ADPF 1013 / DF**

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OFERTA DE TRANSPORTE PÚBLICO GRATUITO E EM NÍVEL ADEQUADO EM DIAS DE ELEIÇÕES. PRETENSÃO QUE ULTRAPASSA PERÍODO ELEITORAL ESPECÍFICO. INTERESSE NO PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. DIREITO/DEVER DE VOTO. EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GARANTIA DE CONDIÇÕES MÍNIMAS QUE VIABILIZEM O EXERCÍCIO DO DEVER CÍVICO. TRANSPORTE PÚBLICO DISPONÍVEL E GRATUITO. INTERESSE PÚBLICO. OBRIGAÇÃO DO ESTADO. OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. IMPACTO SOBRE O DIREITO DE PARCELA EXPRESSIVA DA POPULAÇÃO. ALIJAMENTO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DA LEI 6.091/1974. RESSARCIMENTO ÀS CONCESSIONÁRIAS OU PERMISSIONÁRIAS DE TRANSPORTE PÚBLICO. DELINEAMENTO DA FORMA DE CUSTEIO E DO ENTE RESPONSÁVEL NA SEARA LEGISLATIVA. PROJETO EM TRAMITAÇÃO. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. É obrigação do poder público promover condições objetivas mínimas que viabilizem, em igualdade de condições, o exercício do direito/dever de voto do cidadão, em que se inserem a oferta e a responsabilidade pelo custeio de transporte público em dias de eleição, mediante ressarcimento às empresas concessionárias/permissionárias.

2. A oferta ampla e gratuita de transporte público em dias de eleição estimula o exercício pleno da democracia e afasta possível contexto de exclusão de porção da sociedade menos favorecida economicamente, onerada pelo custo do deslocamento.

3. A falta de política pública de que decorra prejuízo ao direito/dever de voto, com possível impacto no processo democrático eleitoral e interferência no que seria a vontade da maioria do povo nas urnas, caracteriza omissão inconstitucional, submetida a controle judicial.

**ADPF 1013 / DF**

4. Cabe ao poder público municipal assegurar, no exercício de sua atribuição de gestor do transporte público em seu espaço territorial, que as empresas concessionárias ou permissionárias mantenham a oferta de veículos ‘em níveis normais, na quantidade e frequência necessárias ao deslocamento dos eleitores de suas residências até as seções eleitorais’.

5. Constatada a omissão/mora legislativa, é válida a aplicação, por analogia, de lei federal que assegura transporte público gratuito aos eleitores residentes da área rural, para extensão da política pública ao contexto urbano, sem prejuízo do delineamento que se pretenda dar à matéria na seara legislativa, especialmente para definição da forma adequada de custeio e responsabilidade pelo ressarcimento devido.

— Parecer pela procedência dos pedidos” (e-doc. 86, p. 1-2).

10. Quanto ao mais, **subscrevo integralmente o relatório produzido por Sua Excelência, o Ministro Presidente.**

**Passo a votar.**

**II. Mérito**

11. A controvérsia constitucional suscitada em abstrato na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental consiste em saber se existe uma omissão inconstitucional imputada ao Poder Público, sobretudo as municipalidades, correspondente ao não oferecimento, nos dias das eleições, de transporte público intramunicipal gratuito e em frequência compatível com aquela de dias úteis.

12. Antes de tudo, **entendo ser pertinente que eu rememore as razões que me levaram a divergir, em parte, do posicionamento externado pelo eminente Relator por ocasião do supracitado referendo.** Basicamente, conforme posto em minha manifestação anterior, essas



**ADPF 1013 / DF**

podiam ser sumariadas em quatro pontos. Demais disso, o referendo parcial por mim proposto guardou o seguinte formato: *“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’.”* (grifos no original).

13. Nada obstante comungue da visão de mundo exposta por Sua Excelência naquela assentada e muito me tenha impressionado o conjunto de fatos e estudos então trazidos, **o primeiro ponto traduziu-se em minha dificuldade pessoal para assentar a existência, na prática, de um “novo tipo de voto censitário”**, especialmente em razão de precedente anterior desta Suprema Corte, isto é, a ADPF nº 541/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 26/09/2018, p. 16/05/2019.

14. O **segundo ponto** referiu-se à determinação perfectibilizada por Sua Excelência, posteriormente referendada pela maioria deste Colegiado, no sentido da **criação de linhas especiais e da utilização de veículos públicos, inclusive ônibus escolares, para possibilitar o exercício do voto**. Isso porque vislumbrei, em exame perfunctório, potencial violação aos prazos (antecedência de 2 meses das eleições) e vedações (disponibilização de linhas não regulares e fretadas) contidas na Lei nº 6.091, de 1974, e na Resolução TSE nº 23.669, de 14 de dezembro de 2021. Do mesmo modo, pareceu-me temerária a liberação, sem amparo legal ou em balizas do TSE, o modo com que foi permitido às concessionárias ou permissionárias de transporte público urbano coletivo fornecerem transporte gratuito de forma voluntária, diante da história de abusos de poder econômico e político que marcam a realidade democrática brasileira.

**ADPF 1013 / DF**

15. **Terceiro ponto de dissonância** consistiu no apontamento da possibilidade de responsabilização por crime de responsabilidade ao agente público que deixasse de manter o serviço em comento em níveis normais. Isso porque não me pareceu adequada a providência, dado seu caráter motivador de judicialização sancionadora, em prefeituras na metade do mandato.

16. Por fim, o quarto ponto relacionou-se à vedação dirigida aos Municípios no sentido de que não deixassem de oferecer em 2022 o transporte gratuito ofertado em 2018 nas mesmas circunstâncias eleitorais. Firmei entendimento à época de que o argumento de vedação ao retrocesso não seria aplicável na espécie, porque as condições em que ocorreram as eleições de 2018 foram diversas àquelas presentes em 2022, seja por modificações pactuadas em contratos administrativos, seja por apreciação parlamentar, em nível municipal, de renúncias de receita ou subvenções. Ainda no escopo dos custos, reputei que esses deveriam ocorrer às expensas da Justiça Eleitoral, diante da exceção contida no Novo Regime Fiscal da União então vigente para a abertura de créditos extraordinários.

17. **Pois bem.** No presente momento processual, isto é, no julgamento definitivo do mérito da arguição e há um pouco menos de 1 (um) ano do primeiro turno das eleições municipais de 2024, **reputo que não se fazem mais pertinentes, pelo menos para a formação de minha convicção jurídica, a maior parte das razões externadas no supracitado referendo**, notadamente as objeções de índole financeiro-orçamentária e de normalidade do prélio eleitoral, livre de abusos de poder político e econômico. Isso porque este ocorreu ao final do exercício financeiro de 2022 em curso, sem maiores planejamentos administrativo e orçamentário, nem previsão dessa política pública em lei, bem como se passou no *iter* entre o primeiro e o segundo turno das eleições gerais de 2022.

**ADPF 1013 / DF**

18. Desse modo, **convergirei ao resultado externado por Sua Excelência, o Ministro Presidente e Relator deste feito**, rogando paciência do egrégio Colegiado apenas para explicitar o porquê de acreditar estarem prejudicadas as objeções anteriores por mim formuladas.

19. *Quanto ao primeiro ponto, tomo licença para manter minha posição originária, segundo a qual é inviável na presente hipótese cuidar-se de um “novo tipo de voto censitário”*. Isso porque continuo a não enxergar elementos fáticos ou normativos que distingam as situações verificadas na ADPF nº 541/DF referente à atuação do TSE nas eleições de 2018 de um lado e, de outro, neste feito relativamente a todos os municípios brasileiros nas eleições de 2022.

20. Ademais, a meu sentir, demonstra-se de todo desnecessário entrar nesse mérito. Afinal, a despeito do brilhantismo das informações prestadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, continuo a compreender - o que me levou, inclusive, a referendar, em parte, a decisão individual embargada - que tem razão o Ministro Relator, quando **visualiza uma violação ao princípio da proporcionalidade no que toca à proteção deficiente do direito fundamental ao sufrágio, uma vez que resta desguarnecida a dimensão objetiva dele**. Extraio os seguintes itens da ementa do julgado antecedente:

“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

**ADPF 1013 / DF**

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 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)”.

21. Por conseguinte, assim como tenho feito iterativamente neste Plenário, **manifesto também nesta sede processual meu desconforto pessoal em este Supremo Tribunal Federal subscrever imputações graves ao Estado Democrático de Direito brasileiro, sem ponderar com o devido vagar, com as mais respeitosas vênias, as consequências**

**ADPF 1013 / DF**

**constitucionais e internacionais dessas adjetivações.** Ilustrativamente, já tive a oportunidade de argumentar nesse sentido no tangente aos institutos do “*Estado de Coisas Inconstitucional*”, “*constitucionalismo abusivo*”, “*erosão constitucional*” e assim por diante.

22. Decerto, a adoção dessas ideias constitucionais migratórias explicitam grande estofo jurídico, inclusive comparado, dos Ministros deste Tribunal, contudo, novamente pedindo escusas aos entendimentos contrários, podem ostentar inúmeros efeitos colaterais não antevistos, inclusive a perda da força simbólica e normativa dos juízos de fato e de valor feitos por este STF em relação ao estado da arte constitucional no país. Em síntese, particularmente temo que se banalize o extraordinário e o excepcional e, por consequência, percamos parâmetros adequados para avaliar situações realmente críticas.

23. De toda forma, embora não subscreva esse argumento pertinente ao voto censitário, o qual tenho, por limitação pessoal, de identificar como *ratio decidendi* ou *obiter dictum*, **chego à mesma conclusão do Ministro Relator, como já dito, em razão do princípio da proporcionalidade incidente sobre a dimensão objetiva do direito fundamental ao sufrágio universal.**

24. *No âmbito do segundo ponto* de discordância exposto na assentada anterior - a criação de linhas especiais e da utilização de veículos públicos, inclusive ônibus escolares, para possibilitar o exercício do voto -, **continuo a acreditar que o risco por mim visualizado no que toca à influência no cenário político de concessionários de serviços públicos de transporte coletivo intramunicipal, ainda mais em eleições voltadas a escolher prefeitos e vereadores, revela-se sério e real.**

25. Porém, no presente contexto, **reputo que melhor caberá ao Congresso Nacional e ao Tribunal Superior Eleitoral, no limite de suas atribuições, eleger os melhores meios para minorar referidos riscos, à luz**

**ADPF 1013 / DF**

de uma política pública de conotação eleitoral, caráter permanente e adequadamente financiada. Nesse sentido, os prazos e as ressalvas, que são exemplificativas, postos no voto do Relator me contemplam, caso seguidas de providências normativas e administrativas de ambas as instituições republicanas acima citadas.

**26. Em relação ao terceiro ponto de dissonância, compreendo que há tempo hábil para os órgãos do sistema de Justiça e os Poderes eleitos devidamente equacionarem os problemas sociais e jurídicos, seja em 2024, seja nos ciclos eleitorais subsequentes, pertinentes ao regime de responsabilização constitucionalmente adequado de agentes públicos que se recusarem injustificadamente a proverem aos cidadãos economicamente hipossuficientes o transporte coletivo e gratuito no dia das eleições.**

**27. No tocante ao quarto ponto, o qual pertine à manutenção do transporte intramunicipal em níveis, pelo menos, iguais ao prélio eleitoral antecedente, reputo que a providência imaginada pelo e. Ministro Luís Roberto Barroso encontra assento nos princípios da progressividade e da vedação do retrocesso, os quais se aplicam, a meu sentir, tanto aos direitos fundamentais sociais básicos, previstos no art. 6º, *caput*, da Constituição da República, onde se insere o direito ao transporte, quanto nos direitos fundamentais políticos inseridos no art. 14 do texto constitucional. Por evidente, não custa explicitar que, em minha compreensão, isso somente se dará caso a questão seja devidamente endereçada em um ciclo de política pública, nos termos do art. 193, parágrafo único, da Constituição (“O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”).**

**28. Ainda, segundo penso, aplica-se ao presente caso e, por consequência, conformam a margem de discricionariedade do Congresso**

**ADPF 1013 / DF**

Nacional e do TSE as diretrizes recentemente fixadas no Tema nº 698 do ementário da repercussão geral, cujo paradigma é o RE nº 684.612/RJ, Red. p/ Ac. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 03/07/2023, p. 07/08/2023, cuja ementa transcrevo:

“Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário com repercussão geral. Intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas. Direito social à saúde. 1. Recurso extraordinário, com repercussão geral, que discute os limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde. No caso concreto, busca-se a condenação do Município à realização de concurso público para provimento de cargos em hospital específico, além da correção de irregularidades apontadas em relatório do Conselho Regional de Medicina. 2. O acórdão recorrido determinou ao Município: (i) o suprimimento do déficit de pessoal, especificamente por meio da realização de concurso público de provas e títulos para provimento dos cargos de médico e funcionários técnicos, com a nomeação e posse dos profissionais aprovados no certame; e (ii) a correção dos procedimentos e o saneamento das irregularidades expostas no relatório do Conselho Regional de Medicina, com a fixação de prazo e multa pelo descumprimento. 3. A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. 4. **A intervenção casuística do Poder Judiciário, definindo a forma de contratação de pessoal e da gestão dos serviços de saúde, coloca em risco a própria continuidade das políticas públicas de saúde, já que desorganiza a atividade administrativa e compromete a alocação racional dos escassos recursos públicos. Necessidade de se estabelecer parâmetros para que**

**ADPF 1013 / DF**

a atuação judicial seja pautada por critérios de razoabilidade e eficiência, respeitado o espaço de discricionariedade do administrador. 5. Parcial provimento do recurso extraordinário, para anular o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos à origem, para novo exame da matéria, de acordo com as circunstâncias fáticas atuais do Hospital Municipal Salgado Filho e com os parâmetros aqui fixados. 6. Fixação das seguintes teses de julgamento: '1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)'.'' (grifos nossos).

29. Ultrapassados os óbices jurídicos e práticos por mim visualizados há aproximadamente um ano, exatamente no curso de uma complexa e sensível disputa eleitoral aos cargos eletivos federais, estaduais e distritais, principalmente por mudanças fáticas e contextuais entre o presente momento e àquele experimentado quando do referendo de decisão monocrática, **logro contemporaneamente comungar das razões e do resultado alcançados pelo i. Ministro Presidente neste julgamento definitivo do mérito de arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

**III. Dispositivo**

30. Pelo quanto visto e exposto, **acompanho o e. Ministro Relator, ratificando as medidas cautelares anteriormente deferidas, de modo**



**ADPF 1013 / DF**

**que voto no sentido da procedência, em parte, do pedido formulado na exordial.**

É como voto, Senhor Presidente.

**18/10/2023**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NUREDIN AHMAD ALLAN</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO BRAULIO PONTES LOPES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>

**VOTO-VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** O partido Rede Sustentabilidade ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental em face da omissão do poder público em disponibilizar, nos dias das eleições, transporte público intramunicipal gratuito e em frequência compatível com aquela dos dias úteis.

Remete à cláusula pétrea do direito ao voto direto, secreto, universal e periódico. Sustenta que o sufrágio é obrigatório para 133 milhões de brasileiros e facultativo para outros 23 milhões. Frisa que o exercício

**ADPF 1013 / DF**

desse direito-dever depende do deslocamento até a zona eleitoral.

Destaca a relevância do direito social ao transporte. Tem como contraditória a exigência do voto sem a contrapartida da oferta de transporte público gratuito no dia das eleições. Afirma que o Estado não pode compelir os cidadãos a pagar o preço da passagem, valor que poderia ser utilizado para outras finalidades essenciais.

Alega ser mais vantajoso pagar a multa em razão do descumprimento do dever de votar do que pagar as passagens de transporte público municipal. Consoante aduz, em observância da dignidade humana, faz-se necessário o implemento de medidas que possibilitem o exercício do voto. Registra que a política de dificultar o acesso ao transporte pode gerar distorções no resultado das eleições.

Argumenta que o serviço de transporte público coletivo não deve ser oferecido com frequência menor do que nos dias úteis. Alude à Lei n. 6.091/1974 e à Resolução n. 23.669/2021/TSE, que dispõem sobre a mandatória disponibilização de transporte gratuito aos cidadãos que habitam zonas rurais para a participação no pleito.

Requeru a concessão de medida cautelar, para que se determine ao poder público:

- a) o oferecimento, nos dias das eleições, de transporte público urbano coletivo de passageiros em frequência maior ou igual àquela estipulada para os dias úteis;
- b) o oferecimento, nos dias das eleições, de transporte público urbano coletivo de passageiros a título gratuito, com o reconhecimento da possibilidade de que as prestadoras do serviço busquem ressarcimento de eventuais despesas, bem como do direito dos Municípios à compensação desses gastos em face da União;
- c) a realização de escala de revezamento de trabalho que

**ADPF 1013 / DF**

permita aos empregados e demais colaboradores afetos à prestação dos serviços de transporte público urbano coletivo gozar de tempo necessário para o exercício do voto, assim como o reconhecimento de todos os direitos trabalhistas e remunerações competentes.

Subsidiariamente, postulou que fossem mantidas em vigor as políticas públicas de gratuidade de transporte público urbano coletivo nos dias das eleições que tenham valido nas eleições de 2018, e se abstivessem de revogar a política de gratuidade, sem prejuízo de outras garantias estabelecidas.

O Relator, ministro Roberto Barroso, em 29 de setembro de 2022, deferiu parcialmente a cautelar, a fim de: 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.

O requerente opôs embargos de declaração apontando que o índice de abstenção no primeiro turno das eleições de 2022 foi o maior desde as eleições de 1998. Frisa que a abstenção está relacionada, sobretudo, à crise econômica e atinge com maior intensidade pobres, negros, nordestinos e jovens. Pretende a aplicação, por analogia, da Lei n. 6.091/1974 ao transporte público municipal. Alude ao projeto de lei apresentado pelo atual Presidente da Câmara dos Deputados dispendo sobre o fornecimento gratuito, a eleitores residentes nas zonas urbanas, de transporte coletivo em dias de eleição, plebiscito e referendo. Solicita esclarecimentos para se afirmar que a oferta gratuita de transporte público, no 2º turno das eleições de 2022, não configura crime eleitoral nem ato de improbidade, mesmo quando não houver previsão legal específica de gratuidade. Pede, ainda, que se determine que eventuais custos decorrentes da concessão da gratuidade pelo poder público

**ADPF 1013 / DF**

municipal sejam reembolsados pela União, em razão da natureza federal das despesas associadas ao processo eleitoral.

O autor formulou pedido incidental de tutela provisória de urgência buscando autorização do uso de ônibus escolares e demais veículos públicos para o transporte de eleitores, inclusive nas zonas rurais. Pontua a proporcionalidade da providência. Propõe que a organização em cada Município seja empreendida pelo Poder Executivo.

O Relator, em 18 de outubro de 2022, deu provimento aos embargos de declaração para esclarecer que 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, incluindo a utilização, para o mesmo fim, de ônibus escolares e outros veículos públicos, podendo o TSE regulamentar a matéria, se entender necessário.

Em sessão plenária virtual realizada em 19 de outubro de 2022, o Tribunal, por maioria de votos, referendou a liminar concedida pelo Relator, acolhendo, assim, os embargos de declaração então interpostos.

Nesta sessão de julgamento, analisa-se o mérito desta arguição.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

De início, reitero que, na linha do belíssimo voto proferido pelo eminente Relator, também compartilho de várias das preocupações manifestadas 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

**ADPF 1013 / DF**

ampla liberdade de escolha dos candidatos e das propostas que apresentem.

Feitas essas 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 possuiria, a meu ver, respaldo 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 e convida ao amplo debate da matéria pelo Congresso Nacional. Nesse sentido, aliás, para além do Projeto de Lei n. 1.751/2011, mencionado no voto do Ministro Relator, que fora proposto há mais de dez anos e permanece em análise na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados desde 2015, registro também recente movimento do Senado Federal.

Nesse contexto, é relevante trazer à baila a Proposta de Emenda à Constituição n. 38/2022, que possui a seguinte redação:

Art. 1º O art. 14 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 14:

Art. 14. [...]

[...]

**§ 14. Nas datas de eleições em primeiro e segundo turno, se houver, é garantida a gratuidade dos transportes rodoviários coletivos urbanos, semiurbanos, intermunicipais e interestaduais, e aquaviários, nos termos da lei. (NR)**

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação

(Grifei)

**ADPF 1013 / DF**

A Agência Senado, em 16 de agosto de 2023, publicou a seguinte notícia:

Com o senador Rogério Carvalho (PT-SE) como primeiro signatário e relatada pelo senador Jorge Kajuru (PSB-GO), a PEC acrescenta um dispositivo no texto da Carta Magna para estabelecer que “nos dias de realização de eleições, em primeiro e segundo turnos, é garantida a gratuidade dos serviços de transporte público coletivo de passageiros, urbano, semiurbano, intermunicipal e interestadual, rodoviário e aquaviário, nos termos da lei”. **O objetivo da proposta, segundo os autores, é possibilitar ao cidadão que tem o seu domicílio eleitoral em lugar diverso ao de sua residência, ou que se encontra em dificuldades para custear seu transporte, exercer seu direito ao voto sem que para isso comprometa parte de sua renda**.<sup>1</sup>

(Grifei)

Por ocasião do referendo da liminar, também em respeito à atuação conjunta dos Três Poderes em um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), fiquei vencido, porquanto ponderei que impor essa obrigação aos Municípios, sem prévia fonte de custeio, poderia gerar enorme impacto orçamentário a tais entes, muitos dos quais já apresentam orçamento bastante enxuto. Dessa forma, externei preocupações quanto ao custeio do serviço público de saúde e de educação, entre outros. Ressaltei, ainda, que:

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

---

1 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/16/pec-que-garante-transporte-gratuito-nas-eleicoes-comeca-a-tramitar-no-plenario>.

**ADPF 1013 / DF**

orçamento, fiquem seriamente comprometidas.

Como leciona Kiyoshi Harada:

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



**ADPF 1013 / DF**

urbanas.

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

**ADPF 1013 / DF**

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 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.

**ADPF 1013 / DF**

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 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.

Contudo, a douta maioria referendou a posição adotada pelo eminente ministro Luís Roberto Barroso. A ementa ficou assim redigida:

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.

**ADPF 1013 / DF**

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

**ADPF 1013 / DF**

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 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 / 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 / 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.

Assim, observo que tanto o Pleno desta Suprema Corte quanto o Legislativo direcionam-se no sentido de se assegurar ao cidadão o transporte gratuito, não apenas no âmbito intermunicipal, mas também no intramunicipal, atribuindo o ônus aos Estados e Municípios.

Portanto, em deferência ao posicionamento adotado pelo Pleno desta Suprema Corte, alinhando-me também a tal entendimento, acompanho o eminente Relator a fim de acolher o pedido formulado nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos moldes delineados por Sua Excelência.

Faço, por fim, pontual observação, em *obiter dictum*, no sentido de que o julgamento realizado por esta Corte não impede que o Congresso Nacional, em atuação que lhe é própria, legisle, oportunamente, sobre a matéria, mormente ao tratar da PEC 38/2022.

É como voto, Senhor Presidente.

18/10/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NUREDIN AHMAD ALLAN</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO BRAULIO PONTES LOPES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de ADPF proposta pelo partido Rede Sustentabilidade em face da “*política inconstitucional perpetrada pelo Poder Público, notadamente em sua esfera municipal, de não disponibilizar, nos dias das eleições, transporte público (intra)municipal gratuito e em frequência compatível com aquela de dias úteis*”.

Alega-se, essencialmente, violação ao direito ao voto e ao direito social ao transporte. A arguição foi proposta em data próxima ao pleito eleitoral de 2022, tendo sido requerida tutela de urgência no sentido de garantir a oferta de transporte público gratuito naquela eleição. O



**ADPF 1013 / DF**

Requerente apontou casos específicos de municípios, como Porto Alegre-RS, que historicamente ofereciam esse serviço gratuito no dia das eleições, mas que tencionavam cancelá-lo por ocasião do último pleito.

O eminente Ministro Relator concedeu medida cautelar para: “(a) *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 (b) 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*”. Após a oposição de Embargos Declaratórios pelo Requerente, a decisão foi complementada para esclarecer que, nos termos da tutela 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*”, o que inclui “*a possibilidade de utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos*”, podendo o “*TSE expedir regulamentação sobre a matéria, se entender necessário*”.

A CORTE referendou a medida cautelar em 19/10/2022, em acórdão de cuja ementa transcrevo os seguintes excertos:

**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

**ADPF 1013 / DF**

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, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2022, DJe de 28/11/2022)

Dada sequência à instrução da arguição, foram apresentadas informações pela Câmara dos Deputados (Pet. 92.567/2023, eDoc. 74) e pelo Senado Federal (Pet. 101.879/2023, eDoc. 84).

A Câmara dos Deputados apontou a existência de projetos de lei em tramitação tratando da questão do transporte público em dia de eleição, sustentando a competência e legitimidade do Poder Legislativo para o debate da matéria. Na mesma linha, o Senado Federal aponta a existência de deliberações legislativas em trâmite, ressaltando o seu papel de *“intérprete constitucional que preza pela máxima efetividade e pela força normativa da Constituição em matéria que congrega relevantes e sensíveis princípios constitucionais, como o direito-dever ao voto, a cidadania como princípio da República e o transporte como direito social”*.

A Advocacia-Geral da União apresentou parecer (Pet. 98.146/2023, eDoc. 81) no qual se manifestou pela procedência parcial dos pedidos formulados na arguição, afirmando que *“é imperioso que se reconheça que o direito ao transporte público gratuito implementado de modo efetivo no dia das eleições é um corolário do direito fundamental ao sufrágio e da soberania popular”*, de modo a aplicar, por analogia, o disposto na Lei 6.091/1974, regulamentado pela Resolução TSE 23.669/2021 em relação aos eleitores situados em áreas urbanas, à custa de recursos do Fundo Partidário.

O Procurador-Geral da República (Pet. 105.458/2023, eDoc. 86), no mesmo sentido, opinou pela confirmação do julgamento, para garantir a normalidade do serviço público de transporte no dia das eleições, bem

**ADPF 1013 / DF**

como assegurar a continuidade de políticas de gratuidade, naqueles municípios que já as praticavam.

É o relato do essencial.

De início, indico que CONHEÇO da arguição proposta pelo partido Rede Sustentabilidade. O conjunto de atos praticados pelos Poderes Públicos municipais no tocante ao serviços de transporte urbano nos dias de eleição caracteriza o “*ato do Poder Público*” referido pelo art. 1º da Lei 9.882/1999, o qual, na presente arguição, são apontados como lesivos a preceitos fundamentais da Constituição, como os direitos políticos e sociais da população brasileira.

No mérito, observo que o presente julgamento trata do tema da mobilidade urbana como fator de acessibilidade ao exercício do direito ao voto.

A organização e execução dos pleitos eleitorais é uma atividade material desempenhada pela Justiça Eleitoral, a quem incumbe a adoção das providências necessárias para a garantia de acesso aos locais de votação por todos os eleitores, como pressuposto material indispensável para a liberdade e igualdade do voto.

A cada eleição realizada no Brasil desde a redemocratização, é perceptível a melhoria das condições e práticas para a realização das eleições, quanto à capilaridade dos locais de votação e à comodidade, para o eleitor, da identificação e deslocamento para a respectiva seção eleitoral.

A experiência brasileira na realização de eleições livres, competitivas, transparentes e plurais é internacionalmente reconhecida como bem sucedida.

No entanto, certos aspectos da realidade social e urbana do Brasil ainda apresentam desafios específicos ao pleno exercício do voto. Como apontado pelo Ministro Relator no julgamento cautelar, o ônus pessoal e financeiro imposto a cada eleitor em decorrência do comparecimento ao local de votação é mais pesado para as populações marginalizadas, mal

**ADPF 1013 / DF**

assistidas por serviços públicos como o de transporte.

Essa correlação entre transporte público e direito ao voto torna constitucionalmente sensível a discussão de políticas de mobilidade urbana no dia das eleições, como reconhecido pela CORTE no julgamento que referendou a medida cautelar, e pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral, por resolução do seu Plenário, ao identificarem o direito ao transporte gratuito como um direito instrumental para o pleno exercício do direito à cidadania, do direito ao voto.

Como já afirmei em sede doutrinária (*Direito Constitucional*, 39ª ed., São Paulo: Atlas, 2023, Capítulo ), o voto é um direito público subjetivo, sem, contudo, deixar de ser uma função política e social de soberania popular na democracia representativa. Além disso, aos maiores de 18 e menores de 70 anos é um dever, portanto, obrigatório. Assim, a natureza do voto também se caracteriza por ser um dever sociopolítico, pois o cidadão tem o dever de manifestar sua vontade, por meio do voto, para a escolha de governantes em um regime representativo.

O voto, que será exercido de forma direta, apresenta diversas características constitucionais: personalidade, obrigatoriedade, liberdade, sigilosidade, igualdade, periodicidade.

Pelo aspecto da LIBERDADE, tem-se que o voto se manifesta não apenas pela preferência a um candidato entre os que se apresentam, mas também pela faculdade até mesmo de depositar uma cédula em branco na urna ou em anular o voto. Ou seja, liberdade de comparecer ao local de votação em condições de exercer o seu direito. E, por IGUALDADE, afirma-se que todos os cidadãos têm o mesmo valor no processo eleitoral, independentemente de sexo, cor, credo, idade, posição intelectual, social ou situação econômica (*ONE MAN, ONE VOTE*).

Nesse sentido, a desigualdade nas condições de acesso aos locais de votação, em decorrência da qual parte do eleitorado enfrenta condições adversas para o exercício do direito ao voto, importa em contrariedade aos ideais de liberdade e igualdade do voto. E, conseqüentemente, a ausência de políticas votadas para a sua equalização compromete o caráter livre e competitivo dos pleitos eleitorais.

**ADPF 1013 / DF**

Como decidi no exercício da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral (Petição Cível 060180039/DF, decisão monocrática de 30/10/2022), tratando de fatos relacionados à dificuldade de trânsito de eleitores no 2º Turno das eleições presidenciais, o processo eleitoral, como um dos pilares da democracia, deve ser resguardado, e, no dia da votação, há de imperar a ordem, a regularidade, a austeridade, pois a liberdade do eleitor depende da tranquilidade e da confiança nas instituições democráticas e no processo eleitoral.

Por esses motivos, proibi a realização de operação pela Polícia Rodoviária Federal em detrimento do transporte de eleitores no dia de votação, justamente porque implicaria, naquele contexto, embaraço injustificado à liberdade de voto.

Assim, cotejando a discussão dos presentes autos, não se mostra tolerável que eleitores deixem de votar porque não têm condições de adquirir uma passagem de transporte público.

Tanto quanto possível, é dever do Poder Público facilitar o acesso cômodo e descomplicado ao voto, seja pela divulgação de todas as informações necessárias para o seu exercício, seja pela disponibilização dos recursos materiais e humanos úteis para a realização das votações em locais públicos acessíveis.

Os Estados Unidos, com uma realidade eleitoral marcadamente distinta da brasileira, ocorrem discussões sobre a validade de leis estaduais que, a pretexto de disciplinar as eleições locais, adotam medidas restritivas ao pleno exercício do voto. Na esteira do controverso julgamento pela Suprema Corte dos Estados Unidos do caso *Shelby County vs. Holder* (570 U.S. 529, julgado em junho de 2013), no qual afastada a legislação federal que tutelava a regulamentação das eleições pelas legislaturas locais, foram editadas leis que impõem ônus injustificado ao alistamento eleitoral e ao comparecimento ao local de votação, como, por exemplo, o fechamento de mais de 700 locais de votação no Estado do Texas, desde 2012, a realização do pleito em dias úteis, o não alistamento de eleitores condenados criminalmente, dificuldade de acesso ao voto pelo correio, etc. (The Guardian: Texas

**ADPF 1013 / DF**

closes hundreds of polling sites, making it harder for minorities to vote. [2 de março de 2020]. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/02/texas-polling-sites-closures-voting>>

Considerada a disparidade de perfis raciais e sócio econômicos dentro de um mesmo eleitorado, é possível inferir que essas regras resultam em diferentes taxas de comparecimento às urnas.

O sucesso brasileiro na organização e execução de eleições, com garantias de facilidade para o exercício do voto, previne qualquer tentativa de obtenção de resultados eleitorais que não correspondam à vontade da população. A atuação da Justiça Eleitoral, como instância decisória independente e imparcial, impede que externalidades tais como a dificuldade de locomoção no espaço urbano e a escolha dos locais de votação possam ter qualquer efeito sobre o comparecimento dos eleitores.

Nesse cenário, a manutenção dos serviços públicos de transporte nos dias de votação é medida salutar para a regularidade e idoneidade do pleito eleitoral.

Além disso, políticas de gratuidade para o acesso ao transporte nesses dias têm evidente respaldo constitucional, como o demonstra os inúmeros precedentes da CORTE que reconheceram a constitucionalidade de normas que previram a facilitação de acesso a bens e serviços em favor de grupos vulneráveis, ou com a finalidade de favorecer interesse público relevante.

Nesse sentido a ADI 3512 (Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/2/2006, DJ de 23/6/2006), sobre lei estadual que previu o direito à meia-entrada a doadores de sangue; a ADI 1052 (Rel. Min. LUIZ FUX, Rel. p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 24/8/2020, DJe de 17/9/2020), sobre norma estadual que previu a gratuidade de passagem para policiais militares no transporte público coletivo intermunicipal; e a ADI 3768 (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/9/2007, DJe de 25/10/2007), na qual validado o art. 39 do Estatuto do Idoso, que estabeleceu em favor das pessoas maiores de 65 anos a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos, então questionada por fundamentos

**ADPF 1013 / DF**

relacionados ao equilíbrio econômico e financeiro da exploração do serviço por empresas privadas.

Deve ser frisado que o legislador orientou a assunção dessa responsabilidade pelo Poder Público, conforme se depreende da Lei 6.091/1974, que dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e conforme a regulamentação editada pelo Tribunal Superior Eleitoral, a Resolução 23.669/2022.

O presente julgamento cuida, assim, de assentar essa mesma diretriz em relação ao eleitores residentes em zonas urbanas, os quais, como se sabe, também enfrentam dificuldades de mobilidade, especialmente as populações das periferias.

No julgamento da Instrução 0601572-64.2022.6.00.0000, perante o Superior Tribunal Eleitoral, onde se cuidou de alterar o teor da Res. 23.669/2021, anotei que o transporte público coletivo urbano é assunto de competência municipal (art. 30, V, CF), e constitui ponto de tamanha importância para as eleições que o Código Eleitoral, em seu art. 46, § 1º, correlaciona: (a) seção eleitoral; (b) residência do eleitor; e (c) meios de transporte:

“§ 1º Da folha individual de votação e do título eleitoral constará a indicação da seção em que o eleitor tiver sido inscrito a qual será localizada dentro do distrito judiciário ou administrativo de sua residência e o mais próximo dela, considerados a distância e os meios de transporte”.

A mesma preocupação teve o legislador relativamente ao exercício do direito de voto por parte do eleitor com deficiência ou com mobilidade reduzida. Confira-se, a propósito, o Código Eleitoral (art. 135, § 6º-A):

“§ 6º-A Os tribunais regionais deverão, a cada eleição, expedir instruções aos juízes eleitorais para orientá-los na escolha dos locais de votação, de maneira a garantir acessibilidade para o eleitor com deficiência ou com mobilidade

**ADPF 1013 / DF**

reduzida, inclusive em seu entorno e nos sistemas de transporte que lhe dão acesso”.

Além disso, o Código Eleitoral prevê tipo penal eleitoral relativo a *“ocultar, sonegar, açambarcar ou recusar no dia da eleição o fornecimento, normalmente a todos, de (...) meios de transporte, ou conceder exclusividade dos mesmos a determinado partido ou candidato”*. Confira-se:

“Art. 304. Ocultar, sonegar, açambarcar ou recusar no dia da eleição o fornecimento, normalmente a todos, de utilidades, alimentação e meios de transporte, ou conceder exclusividade dos mesmos a determinado partido ou candidato:

Pena – pagamento de 250 a 300 dias-multa”.

Esse tipo penal eleitoral soma-se ao tipo do art. 297 do mesmo diploma legal (*“impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio”*). Ambos os crimes realçam o direito ao sufrágio e a obrigatoriedade de manutenção do nível habitual de oferta do serviço público de transporte coletivo de passageiros no dia das eleições, inclusive sob pena de configuração dos tipos penais eleitorais deles constantes.

Essa deliberação do TSE, indo ao encontro do que foi afirmado no julgamento da medida cautelar na presente ADPF, assentou que os gestores públicos locais têm respaldo constitucional e legal – inclusive em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal e a eventuais repercussões no âmbito da legislação sobre improbidade administrativa – para empregarem disponibilidades orçamentárias para o custeio de transporte público coletivo no dia das eleições.

Por todas essas razões, deve ser reafirmada, no presente julgamento, a importância da mobilidade urbana para a regularidade das eleições e plenitude do exercício do direito ao voto.

Todavia, como já afirmado pela CORTE no julgamento cautelar, o reconhecimento da relevância do acesso ao transporte público no dia das eleições não permite, por si só, ausente previsão orçamentária específica, a simples extensão dos encargos previstos na Lei 6.091/1974 (gratuidade



**ADPF 1013 / DF**

para os eleitores da zona rural) para o transporte público municipal de passageiros na área urbana.

Conforme expus em diversos julgamentos nessa CORTE, em especial a ADI 6025 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/4/2020, DJe de 26/6/2020), o controle de constitucionalidade de normas sobre concessão de vantagens reclama análise no âmbito da separação de Poderes constitucionalmente estruturada, e também sob o enfoque do princípio da legalidade estrita.

Nessa linha de considerações, concluí, não caber ao Poder Judiciário determinar ao Executivo (a) a adoção de medidas necessárias ao suprimento de carência de professores em colégio estadual do Rio de Janeiro (ARE 1.169.331/RJ); (b) a completa restauração de imóvel tombado administrativamente no Município de São Cristóvão/SE (ARE 1.161.181/SE); (c) a contratação de professores interlocutores de LIBRAS, visando ao atendimento de alunos portadores de deficiência auditiva matriculados na rede estadual de ensino do Município de Itatiba/SP (ARE 759.755/SP); e (d) o fornecimento de atendimento a aluno portador de deficiência intelectual e com transtorno comportamental, durante o período de atividade acadêmica, seja de caráter curricular ou extracurricular (ARE 1.145.501/SP).

Em tais casos, o cenário estabelecido não se revelava apto a legitimar a prestação jurisdicional pretendida no sentido de fazer executar determinada atividade pública, já que, repise-se, *“não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário e nas desta SUPREMA CORTE, em especial, a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poder Legislativo e Executivo”* (RE 1.165.054/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 9/11/2018), haja vista que, do contrário, a ingerência do Poder Judiciário no Poder Executivo poderia desestruturar a implementação das políticas públicas.

Dessa forma, a solução desenhada pela CORTE no julgamento

**ADPF 1013 / DF**

cautelar se mostra a mais adequada: (a) o Poder Público não pode diminuir o alcance dos serviços de transporte no dia das eleições; (b) as municipalidades que já haviam implementado políticas de gratuidade para a hipótese em questão não poderão restringi-las; (c) há fundamento legal e constitucional para o emprego de recursos públicos em prol da facilidade de trânsito de eleitores em dia de eleição.

Nesse sentido, a Res. 23.669/2021, em decorrência da já mencionada deliberação do TSE, passou a prever o art. 20-A, acrescido pela Res. 23.715/2022, assim redigido:

“Art. 20-A. Os entes federados, direta ou indiretamente, por suas concessionárias ou permissionárias, não podem reduzir o serviço público de transporte coletivo de passageiros habitualmente ofertado no dia das eleições sob pena de configuração dos crimes eleitorais constantes nos arts. 297 e 304 da Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, sem prejuízo de outras incidências penais porventura caracterizadas.

§ 1º O Poder Público, em comum acordo com a Justiça Eleitoral, sem nenhuma distinção entre eleitores e sem a veiculação de propaganda partidária ou eleitoral, poderá:

I - criar linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação; e

II - valer-se de veículos públicos disponíveis ou requisitar veículos adaptados para o transporte coletivo, como ônibus escolares.

§ 2º Os entes federados e respectivos gestores que venham a empregar disponibilidades orçamentárias para o custeio de transporte público coletivo de passageiros no dia das eleições, inclusive em locais de difícil acesso, não estarão desrespeitando a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, especialmente no que se refere às metas de resultados fiscais, criação ou expansão de despesas e concessão de subsídios (LRF, arts. 9º, 15, 16 e 26)”.

**ADPF 1013 / DF**

Em vista do exposto, CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR e julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE a ADPF, para (a) reconhecer a inconstitucionalidade da omissão do Poder Público no oferecimento de transporte público coletivo gratuito em dias de eleições e fazer apelo ao legislador, para que regulamente a prestação desse serviço, em zonas urbanas, no dia das eleições; (b) determinar que o Poder Público mantenha esses serviços em níveis normais de operação, com o mesmo número de veículos oferecido em dias úteis, sem redução nos dias de eleição; e (c) determinar ao Poder Público que, a partir das eleições de 2024, ofereça o transporte público gratuito nos dias de eleições.

É o voto.

18/10/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NUREDIN AHMAD ALLAN</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO BRAULIO PONTES LOPES</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Saúdo Vossa Excelência pela Presidência e pela metodologia.

Acompanho integralmente essa sua novel ideia de estabelecer esse método de debate colegiado, que facilitará muito as soluções *per curiam* que iremos debater.

Cumprimento também a nossa Subprocuradora-Geral da República Ana Borges.

Acompanho integralmente o voto de Vossa Excelência tanto na conclusão quanto na tese.

**18/10/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA (3864/AP, 24842-A/MA)</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE A NÍVEL MUNICIPAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NUREDIN AHMAD ALLAN (34848/GO, 37148/PR, 252923/RJ, 16346/SC, 462106/SP)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE (50755/DF)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR (10102/PB)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM (65790/DF)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARIO BRAULIO PONTES LOPES (46366/DF)</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO</b>

Senhor Presidente, saúdo Vossa Excelência, a eminente Ministra Cármen Lúcia, os eminentes pares.

Acolho o bem lançado relatório do Min. Luís Roberto Barroso.

Para fins de relembrar a controvérsia do presente caso, rememoro que se trata de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela REDE SUSTENTABILIDADE, em face da política do Poder Público, sobretudo municipal, de não disponibilizar, nos dias das eleições, transporte público (intra)municipal gratuito e em frequência

**ADPF 1013 / DF**

compatível com aquela de dias úteis.

Alega-se, com fundamento nos direitos fundamentais ao voto e ao transporte, que o Poder Público deveria instituir política de gratuidade no transporte público municipal nos dias eleições. Aduz que a multa imputada ao eleitor faltoso é substancialmente menor que as passagens de ida e volta necessárias para que o deslocamento dos cidadãos à seção eleitoral. Nesse sentido, a gratuidade seria um incentivo mínimo do Estado para fomentar o exercício do direito ao voto.

Além disso, relata tentativas de boicote institucional aos sistemas municipais de transporte às vésperas das eleições gerais de 2022, como no caso do Município de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que chegou revogou o passe livre previsto para o dia das eleições. Tal decisão, inédita desde a redemocratização, foi posteriormente revista de modo a assegurar o transporte na data do primeiro e do segundo turno das eleições gerais de 2022.

Sustenta que o Estado deve fornecer os mecanismos e incentivos necessários ao exercício do direito ao voto, o qual é obrigatório para a maioria dos eleitores.

Informa que a Lei nº 6.091/1974, que dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte a eleitores residentes nas zonas rurais, e a Resolução TSE nº 23.669/2021, asseguram esse direito à população de aldeias indígenas, quilombolas e que a legislação não foi devidamente atualizada para contemplar a realidade brasileira das áreas urbanas, nas quais também há população dependente da gratuidade do transporte para exercer o direito ao voto.

Ao final deduz pedido de medida cautelar, para que se determine ao Poder Público, especialmente o Poder Público municipal, que no dias das eleições (eDOC 13, p. 5):

“(i) que o oferecimento de transporte público urbano coletivo de passageiros se dê em frequência maior ou igual do que aquela estipulada para os dias úteis e (ii) que o oferecimento se dê a título gratuito, em analogia ao disposto na Lei nº 6.091/1974 e na Resolução TSE nº 23.669/2021, com a

**ADPF 1013 / DF**

possibilidade de que as prestadoras do serviço busquem o ressarcimento de despesas pelo Poder Público municipal, e este pelo Poder Público federal. Subsidiariamente, pede que as políticas de gratuidade eventualmente aplicadas em 2018 sejam mantidas em 2022. No mérito, pede a confirmação da cautelar.”

Em decisão monocrática, o e. Relator, deferiu parcialmente o pedido cautelar para (eDOC 13, p. 7-8):

“(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.

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

Houve pedido de ingresso de *amicus curiae* do Ministério Público do Rio Grande do Sul (eDOC 10), da FNP Frente Nacional dos Prefeitos (eDOC 6), da Coalizão para Defesa do Sistema Eleitoral (eDOC 23) e a Defensoria Pública da União (eDOC 62).

A REDE interpôs embargos de declaração (eDOC 18), no qual pleiteia esclarecimento, para que **não fosse** considerada a prática de “crime eleitoral” ou ato de improbidade a concessão de gratuidade do transporte sem lei vigente.

Em Sessão Virtual Extraordinária, de 19.10.2022 (00h00) a 19.10.2022 (23h59), o Plenário, por maioria, referendou a decisão que deu provimento aos embargos de declaração (eDOC 45):

**ADPF 1013 / DF**

"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"

O Estado da Bahia apresentou petição (eDOC 46), na qual requereu esclarecimento sobre o alcance da decisão provisória referendada pelo Plenário. Nela pleiteou que esta Corte explicitasse que o Estados-membros, no âmbito de suas competências, poderiam autorizar (eDOC 46, p. 9):

"o transporte transporte público coletivo urbano de passageiros no dia das eleições deste segundo turno, independentemente da espécie de veículo (ônibus x metrô), além de veículos oficiais devidamente cadastrados na Justiça Eleitoral, na linha do que dispõe a Lei nº 6.091/1994, sem prejuízo da fiscalização exercida nos moldes da legislação eleitoral de regência para verificar excessos e desvios."

O e. Relator proferiu decisão monocrática (eDOC 50), de modo a esclarecer que se estende aos Estados-membros, nos termos das decisões proferidas nos autos, a autorização deferida ao Poder Público para determinar a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano de passageiros, por qualquer modal, em dia de eleições.

A Câmara dos Deputados informou (eDOC 74) que tramitam na Casa diversos Projetos de lei dispendo sobre questões eleitorais, inclusive o tema do transporte público em dia de eleição.

O Senado Federal informou (eDOC 84) que a medida liminar confirmada pelo pleno tem o condão de exaurir a demanda posta a



**ADPF 1013 / DF**

juízo, de modo a consubstanciar decisão de mérito sobre a matéria, o que gera, conseqüentemente, a perda do objeto. Além disso, apresentou duas observações: i) a necessidade do diálogo institucional entre os poderes para implementar eventual deliberação legislativa volta a disciplinar a matéria em pleitos futuros; ii) neste diálogo institucional o Senado Federal também é interprete constitucional que preza pela máxima efetividade e pela força normativa da Constituição “em matéria que congrega relevantes e sensíveis princípios constitucionais, como o direito-dever ao voto, a cidadania como princípio da República e o transporte como direito social.”

A Advocacia-Geral da União se manifestou pela procedência parcial do pedido, com a confirmação das providências cautelares (eDOC 81).

Por sua vez, a Procuradoria-Geral da República (eDOC 86) se manifestou pela necessidade do julgamento do mérito da presente ação e pela procedência dos pedidos formulados na inicial.

Igualmente, a Defensoria Pública da União, na condição de *amicus curiae*, manifestou-se pela procedência dos pedidos (eDOC 90).

Era o que havia para lembrar.

**Passo ao voto.**

Senhor presidente, eminentes pares, antes de analisar o mérito da presente ação, faço o registro de que **acompanhei o e. Relator**, (eDOC 64) quando da apreciação, pelo Plenário, dos embargos de declaração na medida cautelar.

Registro, igualmente, **que fui o relator no Tribunal Superior Eleitoral da Resolução n 23.669 de 2021**, a qual ampliou a outros grupos de pessoas vulneráveis o alcance da proteção conferido pela Lei federal 6.091 de 1974.

Essa Resolução foi, por sua vez, **alterada pela Resolução 23.715 de 2022**, de relatoria do e. Ministro Alexandre de Moraes, para adequá-la ao que foi decidido nas medidas liminares proferidas no presente feito.

Faço tais registros para evidenciar que as preocupações veiculadas pela inicial foram e são objetos de atenção da Justiça Eleitoral, sobretudo

**ADPF 1013 / DF**

de sua Corte Superior, o Tribunal Superior Eleitoral.

Todavia, a presente demanda traz outras questões que transcendem o que foi decidido em sede de liminar. A esse conjunto de questões os Poderes da República são convocados a responder de forma dialógica, consistente e coerente com a Constituição da República.

Em razão dessa convocação é que **não verifico a perda do objeto** da presente demanda, após o exaurimento dos efeitos das medidas liminares, cujas tutelas se referiam às eleições gerais de 2022.

Havia, naquele momento, conforme descrito na petição inicial, e amplamente divulgado pelos meios de comunicação, a tentativa de criação de obstrução da oferta de transporte público nos dias das votações do primeiro e do segundo turno. O que se deu de diversas formas, seja na diminuição da frota, seja na retirada do *passe livre*. As medidas implementadas por esta Corte enfrentaram, portanto, tais questões e afastaram óbices inconstitucionais ao livre exercício ao direito-dever de votar.

Superada tal questão, passo ao exame do mérito.

Registro, desde logo, **que acompanho integralmente o relator**, Ministro Luís Roberto Barroso.

Entendo que a questão posta para exame deste Supremo Tribunal Federal, diz respeito ao papel do Estado brasileiro, nele incluídos os Poderes da República, em todos as esferas da federação, no que diz respeito à proteção e à promoção do exercício do direito e do dever ao voto em nossa democracia (art. 14, *caput* e art. 60, § 4º, inciso II, ambos da Constituição da República).

A democracia constitucional inaugurada pela Constituição de 1988 reclama a conjugação da atuação dos poderes instituídos com a participação da população de forma livre, robusta e desinibida no processo de construção de deliberações públicas que venham afetá-la.

A instituição no Brasil de um Estado democrático de direito requer a aproximação das instituições públicas da cidadania, demanda a construção livre e coletiva das decisões, com a máxima participação de todos os possíveis afetados pela decisão, cujo fundamento se encontra no

**ADPF 1013 / DF**

art. 1º, *caput*, e no parágrafo único desse artigo da Constituição da República.

Nesta República, cuja pluralidade política e diversidade social lhe é constituinte (artigos 1º, V e 3º, I, III, IV), estão previstos na Constituição e em suas leis mecanismos para a manifestação da vontade popular, sendo o mais tradicional deles as eleições periódicas.

Em uma sociedade complexa, plural, e, sobretudo, *desigual*, como ainda é a brasileira, as eleições possuem um caráter *profundamente democrático*, porquanto assegura a todos os cidadãos a idêntica possibilidade de influenciar no recrutamento dos seus representantes nos Poderes estabelecidos, e conseqüentemente, na formulação, elaboração e na execução de políticas públicas que possam lhe atender.

Em tempos de crescente desigualdade econômicas no mundo e de avanço de discursos que fomentam toda forma de discriminações e de violência, a proteção da igual influência no processo eleitoral deve ser a maior possível. Trata-se de pressuposto que deveria estar arraigado nas instituições públicas, privadas e na sociedade civil em geral.

Além de ser amplamente compartilhado por autores das diversas matizes ideológicas e origens geográficas, de Norberto Bobbio, em seu *Liberalismo e Democracia*, a Robert Dahl, em sua *Poliarquia*, a Carlos Santiago Nino, em sua *La Constitución de la democracia deliberativa*, há consenso sobre a relevância da capacidade de igual influência nas eleições.

Nesta linha, se retrocedermos mais, verificaremos a relevância do voto e dos direitos políticos para o autogoverno coletivo já era defendido por Thomas Jefferson e Thomas Paine, nos Estados Unidos da América, e, conforme demonstra a professora Heloísa Starling, era pauta dos movimentos republicanos brasileiros, quando o Brasil ainda era colônia (*Ser Republicano no Brasil Colônia: A história de uma tradição esquecida*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018).

Na Constituição de 1988, além de direito fundamental, prescrito no art. 14, o voto passou a integrar o rol das cláusulas pétreas, previsto no art. 60, § 4º, inciso II. No plano internacional, pelo art. 25 do Pacto

**ADPF 1013 / DF**

Internacional de Direitos Civis e Políticos e no no art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica.

De modo que, assentada a relevância do voto para a democracia brasileira e o ponto de partida normativo para apreciação do presente caso, dúvida não há a respeito da interpretação a ser adota por este Supremo Tribunal Federal.

Consentânea com o Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição é a interpretação que assegure a máxima efetividade aos direitos políticos, de modo a afastar qualquer medida que restrinja ou impeça a realização de tais direitos fundamentais.

Conforme demonstram os dados, que extraio dos documentos acostados neste processo, (eDOCs 01, 64, 90) **as desigualdades, sobretudo de cariz econômico, impactam de forma desproporcional a população de baixa renda**. Segundo dados do IPEA, trazidos pela Defensoria Pública da União (eDOC 90, p. 2-3), o valor gasto em transporte público e em alimentação para a população de renda menor chega a ser o mesmo, o que pode configurar um terço da renda familiar.

Assim, verifica-se que o custo da passagem de transporte coletivo pode ser mais do que um mecanismo de desestímulo ao direito ao voto, ele pode se tornar em elemento central de uma análise de custo-benefício a ser feito: ou realizar o gasto com transporte para exercer a cidadania e o direito ao voto ou o gasto com outras despesas essenciais.

É evidente, e. Pares, que se trata de exigência desarrazoada, e desproporcional, porquanto inadequada, tendo em vista que é possível assegurar o direito ao voto, sem impor maior ônus àqueles que possuem renda menor. Restrições dessa espécie atentam contra o livre exercício do sufrágio, e por isso são inconstitucionais.

Em meu modo de ver, quando referendou a liminar proferida neste processo, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal, **confirmou que não se trata de juízo discricionário** ou de um juízo que não se submete a controle a atuação do agente público que promove a redução ou a interrupção abrupta do transporte coletivo nos dias de votação. Tal prática constitui desvio de finalidade, e, por isso, fere a Constituição e

**ADPF 1013 / DF**

requere a responsabilização do agente público que realiza tal ato.

Além do dever de proteção dos direitos políticos, e do dever de assegurar a incolumidade do direito ao voto, deve o Estado brasileiro, num esforço conjugado de diálogo de seus poderes e das pessoas políticas, fomentar o exercício do direito ao voto.

A ausência de política pública adequada para o transporte coletivo no dia das eleições transcende a esfera subjetiva, pois o exercício do direito-dever ao voto extrapola a dimensão individual, pelo seu significado e impacto institucional, para a seleção de representantes políticos, e impacto coletivo e pedagógico, para a construção da democracia brasileira, já que numa sociedade plural e de pessoas livres e iguais, é o exercício cotidiano da democracia que fomenta mais democracia.

Não há atalhos nesta seara, é necessário experimentá-la, vivenciá-la, num processo de aprendizado *falível*, como lembra Habermas (em: Estado democrático de direito uma amarração paradoxal de princípios. In: A Era das Transições), que só pode ser corrigido com o exercício de mais democracia, não de menos. Com o exercício e o respeito aos direitos fundamentais de todos, sem preconceitos e discriminações. Com o exercício da soberania e do protagonismo popular, conjugada com a participação dos Poderes instituídos.

Portanto, a ausência de política pública nesta seara configura **inegável omissão inconstitucional**, que deve ser suprida pelos Poderes Públicos, de modo a construir, de forma dialógica, a política mais adequada para a promoção do transporte coletivo no dia das eleições.

Nesse sentido, verifico que há Projetos de Lei no Congresso Nacional a respeito do tema, conforme informações prestadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. De acordo com essa ordem de ideias, recupero as relevantes ponderações feitas pelo e. Relator, quando da apreciação da medida cautelar (eDOC 64, p. 12-13):

“Além das questões de previsibilidade orçamentária já mencionadas na decisão embargada, ressalto que não é recomendável que o Poder Judiciário, em sede cautelar, profira

**ADPF 1013 / DF**

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.”

Por isso, senhor Presidente, e. Pares, entendo que, à luz da Constituição, o Congresso Nacional não só pode, como deve, atuar para suprir a omissão inconstitucional verificada sobre esta temática.

Além disso, de modo dialógico, **nesta guarda compartilhada da Constituição, devem os Poderes Legislativos e Executivos, em todos os níveis da federação, atuar para desenhar a política pública adequada para cumprir o desiderato constitucional**, com respeito às disposições constitucionais que disciplinam a separação de poderes, o orçamento público e os contratos administrativos na seara do transporte público.

Todavia, casos persista nos próximos pleitos a omissão inconstitucional violadora dos direitos políticos, o Poder Judiciário poderá atuar, para protegê-los, de modo a evitar nova lesão ou ameaça de lesão a tais direitos, conforme prevê o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República.

**Dispositivo**

Assim, **nos termos do voto do relator, julgo parcialmente procedente** os pedidos formulados para reconhecer a existência de omissão inconstitucional em razão da inexistência de política gratuidade do transporte pública em dia de eleições, com apelo ao Congresso

**ADPF 1013 / DF**

Nacional para que edite a lei regulando a matéria.

Se tal lei não for editada, também **acompanho o relator** para determinar que: “a partir das eleições municipais de 2024 nos dias das eleições, o transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal, inclusive o metropolitano, deve ser ofertado de forma gratuita e com frequência compatível àquela dos dias úteis.”

**É como voto.**

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

**18/10/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL****VOTO-VOGAL**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhora Vice-Procuradora-Geral interina, Senhores Advogados, meus cumprimentos especiais aos que assomaram à tribuna, Senhores Advogados que nos acompanham, Senhores Servidores.

Presidente, também eu acompanho Vossa Excelência, com duas notas. A primeira é de que nós temos já, no Brasil, obrigação legal e tratamento sobre o transporte coletivo de eleitores. Nós não temos - e é exatamente a novidade - a gratuidade como serviço necessário para a efetividade do direito - dever, no caso brasileiro - de votar.

O Ministro Alexandre e eu já conversamos, desde o ano passado, sobre a preocupação, na gratuidade, de isso se fazer de tal forma que o que é um ilícito, que é o transporte irregular de eleitores, quer dizer, neste Brasil - vou falar dos meus Gerais -, em que se envia um carro para buscar eleitores, sendo gratuito, como é que a gente faria o controle? Porque aqui nós estamos tratando de transporte coletivo por vias regulares, mas é certo que, por exemplo, em distritos de municípios pequenos - em minha região existem muitos -, não há nem linha regular. Por isso, o Ministro Alexandre fez referência ao transporte, que é feito nesse dia, por ônibus ou, agora, vans, que vão buscar os estudantes e que são utilizados pelo município.

Acho que a preocupação procede no sentido de a gente evitar outro tipo de privilégio, que é de um prefeito candidato à reeleição, nem por ser candidato à reeleição, mas de qualquer um poder fazer uso disso. Aí eu acho que fica bem como está, mas aqui acho que - o Ministro Alexandre e eu já conversamos - podemos avançar, a partir deste julgamento, na Justiça Eleitoral, para exigir dos TREs que, no período... Hoje, a legislação fala que, 15 dias antes do pleito, a Justiça Eleitoral divulgará, pelo órgão competente, o quadro geral de percurso e horários programados para o transporte de eleitores, e fornece uma cópia aos partidos políticos.



**ADPF 1013 / DF**

Então, eu acho que isso que não vem sendo tão efetivado, que seja efetivado no sentido, Ministro Alexandre, de, a partir desta decisão, como é gratuito, com essa preocupação, de ser igual, sem privilégios, menos ainda sem a condução de eleitores. Em determinados distritos, o candidato tal sabe que ele tem mais eleitores, então ele designaria mais linhas ou esses ônibus que são utilizados hoje, vans. Então que na Justiça Eleitoral se cobrasse dos TREs planos de mobilidade eleitoral que fossem encaminhados pelos municípios com prazo anterior. E aí, sim, a gratuidade não vai abrir ensanchas a nenhum tipo de irregularidade. Nós vimos isso ano passado. Em alguns lugares, não havia ônibus naquele dia e, em outros lugares, havia ônibus em excesso.

Então, apenas manifestar essa preocupação para a Justiça Eleitoral também, porque aqui, Vossa Excelência exorta o Congresso Nacional a legislar sobre o tema. Então, nós temos os dois lados. Eu acho que essa convocação do Congresso, neste caso, é muito bem-vinda e, independentemente disso, eu acho que para nós também da Justiça Eleitoral é preciso que se tenha muito rigor em também dar cobro agora a outros instrumentos para impedir outros tipos de ilícitos, que com a gratuidade, pode-se parar uma van que diga estar fazendo gratuitamente. Não é a linha regular, mas eu faço, por exemplo, para estudantes desse distrito.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR) -** A preocupação é legítima.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Então eu acho que para nós também, na Justiça Eleitoral, Ministro Alexandre, nós podemos agora aperfeiçoar os mecanismos e exigir esse tipo de atuação da Justiça Eleitoral junto com o Poder Executivo, principalmente municipal, porque a proposta com que eu me ponho inteiramente de acordo é que, para as eleições do ano que vem, que são municipais, e aí isso se faz com uma gravidade muito maior, porque, claro, o candidato local de um pequeno município, que é a grande maioria das zonas eleitorais brasileiras, ele conhece direitinho onde ele tem mais eleitores. Nós não queremos nem que falte transporte, nem que se privilegie "redutos eleitorais".

**ADPF 1013 / DF**

Então, apenas com essa observação, que vale muito mais para nós da Justiça Eleitoral, que temos nosso dever mesmo de ter rigor nesse cumprimento, eu estou também votando no sentido da procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental e aderindo.

A única referência que Vossa Excelência faz na tese é que é inconstitucional a omissão do poder público em ofertar nas zonas urbanas.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - É porque na zona rural já existe.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim, mas lá eu não sei se fala em zona.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - A legislação fala...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Para os residentes nas zonas rurais. Então, aqui pode ficar que é inconstitucional a omissão para ofertar nas zonas urbanas exatamente. E aí faço uma referência, então acrescento no voto escrito que, exatamente como Vossa Excelência afirma, como já há para as zonas rurais a legislação, a omissão fica só por conta das zonas urbanas.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - É residente nas zonas rurais. É o termo, a expressão da lei.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Exatamente, li aqui a 6.091.

Muito obrigada, Presidente.

Publicado sem revisão. Art. 95 do RISTF.

**18/10/2023****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013  
DISTRITO FEDERAL****VOTO-VOGAL**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, também eu estou acompanhando Vossa Excelência e cumprimentando-o pela solução trazida. Acho que já se tinha feito o referendo da cautelar. E nós vimos até, pela polêmica encetada em torno dessa temática do transporte de eleitores, nas eleições passadas, o quão importante ela é para toda essa temática, refletindo até mesmo no grau eventual de abstenção ou não dos eleitores. De modo que é salutar que isso seja resolvido, ou pelo menos encaminhada a solução, a despeito da existência de projetos que caminham no mesmo sentido.

É uma decisão que, como já foi apontado, reconhece o direito, determina, portanto, que se assegure a gratuidade, nos termos estabelecidos nas eleições, e deixa aos Poderes Legislativo e Executivo o encaminhamento de soluções sobre reflexos que possa haver no contexto das soluções, em relação às concessionárias. E isto me parece que pode ter relevância, mas não impedirá as deliberações já apontadas, agora, pelo Ministro Alexandre de Moraes, quanto à contabilização que diz respeito à lei orçamentária e eventuais ajustes que concernem aos contratos de concessão, seja nas concessões municipais, seja nas concessões intermunicipais.

De modo que estou subscrevendo o voto de Vossa Excelência.

Eu só faria um registro, mas, na verdade, é para o futuro, de que nós, talvez, encontrássemos uma forma procedimental de registrar esse diálogo com o Congresso Nacional. Ou alguma forma de, regimentalmente talvez, até num diálogo com as duas Casas do Congresso Nacional, fazer esse registro do apelo, porque senão isso também pode cair num vácuo ou num vazio.

Considerando todas as preocupações hoje existentes nesse chamado diálogo institucional, mas é uma questão sobre a qual nós podemos nos debruçar em outro momento.

**ADPF 1013 / DF**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE E RELATOR)** - Mas, até mesmo posso, Ministro Gilmar, em nome do Tribunal, ligar para o Presidente do Congresso para dizer que estamos devolvendo a bola para o campo deles. De fato, é o que estamos fazendo, como parece próprio, porque o ideal mesmo é que isso venha regulamentado por legislação do Congresso. Nós só estamos intervindo supletivamente, se o Congresso não atuar, porque envolve um direito fundamental, que é o direito do voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.013**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

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

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

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

AM. CURIAE. : COALIZÃO PARA DEFESA DO SISTEMA ELEITORAL

ADV.(A/S) : NUREDIN AHMAD ALLAN (34848/GO, 37148/PR, 252923/RJ, 16346/SC, 462106/SP)

ADV.(A/S) : PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE (50755/DF)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)

AM. CURIAE. : FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS

ADV.(A/S) : JECONIAS ROSENDO DA SILVA JUNIOR (10102/PB)

ADV.(A/S) : INGRID MICAELLY FREITAS AMORIM (65790/DF)

ADV.(A/S) : MARIO BRAULIO PONTES LOPES (46366/DF)

AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou parcialmente procedente o pedido formulado para: (i) confirmar, no mérito, a medida cautelar concedida; (ii) fazer apelo ao Congresso Nacional para que edite lei regulamentadora da política de gratuidade de transporte público nas zonas urbanas em dias de eleições, com frequência compatível com aquela praticada em dias úteis; e, (iii) caso não editada a lei referida no item (ii), determinar ao poder público que, a partir das eleições municipais de 2024, ofereça, nas zonas urbanas em dias de eleições, transporte coletivo municipal e intermunicipal, nos termos do voto. Ao final, foi fixada a seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional a omissão do poder público em ofertar, nas zonas urbanas em dias de eleições, transporte público coletivo de forma gratuita e em frequência compatível com aquela praticada em dias úteis". Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Falaram: pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Flávio José Roman, Adjunto do Advogado-Geral da União; pelo *amicus curiae* Coalizão para Defesa do Sistema Eleitoral, o Dr. Paulo Francisco Soares Freire; pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, a Dra. Tatiana Melo Aragão Bianchini, Defensora Pública Federal; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Ana Borges Coêlho Santos, Vice-Procuradora-Geral da República. Plenário, 18.10.2023.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ana Borges Coêlho dos Santos.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário