

VOTO :

O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator) :

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

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

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

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

4. A importância da providência postulada nestes autos já foi reconhecida no Projeto de Lei nº 1.751/2011, de autoria do Presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Arthur Lira, que busca estabelecer o fornecimento gratuito de transporte público nas zonas urbanas em dias de eleição sob a seguinte justificativa:

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Com efeito, conforme apontado no voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento conjunto das medidas cautelares nas ADI 6.421, 6.422 6.424 6.425, 6.427, 6.428 e 6.431, vive-se no Brasil o fenômeno do “apagão das

canetas”, que se refere ao “sentimento generalizado de temor e de inação de nossos gestores públicos frente aos riscos de responsabilização pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário”. Trata-se de situação de indesejável insegurança jurídica, que promove a paralisia da Administração Pública, impedindo a construção de políticas públicas de interesse da população. No presente caso, esse temor foi, de certa forma, potencializado por pedido de providências, apresentado pela Coligação Pelo Bem do Brasil perante a Corregedoria-Geral Eleitoral do TSE, em face da concessão da medida cautelar nesta ADPF. Em referido pedido, sugeriu-se, com base em interpretação distorcida da decisão objeto dos presentes embargos de declaração, que a garantia de transporte gratuito nos domingos do pleito constituiria estímulo a que prefeitos praticassem crime eleitoral ou ato de improbidade, diante de suposta interferência indevida no funcionamento do transporte público.

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

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

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

Consta, por fim, da decisão liminar proferida na ADPF 1013 uma **recomendação**, expressamente atrelada às “possibilidades de cada

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

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

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

Por isso, causa certa perplexidade que a requerente tenha divisado, na leitura da decisão, incentivo ao cometimento de crime eleitoral por parte dos gestores, “notadamente aqueles que apoiam postulantes a cargos públicos nessas eleições”. São ilações que, a depender de seu alcance, podem incutir nos usuários de transporte público receio quanto à licitude do serviço no dia da eleição e, até mesmo, desencorajar o deslocamento. Desse modo, o que se constata é que, **sob pretexto de buscar esclarecimento, a requerente é que planta a dúvida sobre a decisão do STF .**

A severa distorção interpretativa quanto ao teor da medida cautelar proferida na ADPF 1013, caso se alastre, tem potencial de turbar o processo eleitoral. **O cenário descrito no pedido de providências, de risco generalizado de serem praticados crimes eleitorais nos centros urbanos com aval do STF, pode colocar pessoas**

de boa-fé em estado de alerta, trazendo insegurança, na véspera do pleito, quanto ao caráter lícito da gratuidade do transporte, onde for implementada, e quanto às consequências para gestores e eleitores”.

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

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

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

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

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

15. Por fim, tal como afirmado na decisão embargada, é exigível dos gestores de serviços de transporte público de passageiros que mantenham o seu funcionamento em níveis normais, na quantidade e frequência necessárias ao deslocamento dos eleitores de suas residências até as seções eleitorais. O descumprimento de tal determinação é injustificável e poderá importar em crime de responsabilidade (art. 1º, XIV, do Decreto-Lei nº 201/1967).

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

17. Ademais, ficam ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (i) determinar ao Poder Público que mantenha o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica no domingo das eleições, sob pena de crime de responsabilidade; e (ii) vedar aos Municípios que já ofereciam o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros gratuitamente, seja pelo domingo, seja pelo dia das eleições, que deixem de fazê-lo.

18. É como voto.

Notas :

Marcelo Neri, Mapa da nova pobreza. *FGV Social*, jun./2022, p. 27.

TSE, Sistema de Estatísticas Eleitorais.

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

Plenário Virtual - Município de - 19/10/2022