



Jacqueline Leite de Souza

**PASSE LIVRE NAS ELEIÇÕES: a ADPF 1013 e sua
implementação local para a garantia de transporte
público urbano gratuito no estado de São Paulo**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação de
Maurício Buosi Lemes.**

**SÃO PAULO
2023**

RESUMO

Este trabalho buscou compreender a implementação da gratuidade de transporte público coletivo urbano em dias de eleições a partir da ADPF 1013. A pauta foi amplamente debatida nas eleições gerais de 2022, especialmente por conta do Passe Livre pela Democracia, um conjunto de organizações mobilizadas pela isenção da tarifa aos eleitores. Porém, um aspecto central e ainda não estudado de forma sistemática dessa mobilização deu-se através da judicialização, tanto nacionalmente no STF, quanto localmente na Justiça Comum. Iniciando pelos tribunais superiores, essa pesquisa percorre a ADPF 1013 e seu reflexo no TSE e, após isso, procura entender, por meio da análise das ações ajuizadas no estado de São Paulo, as estratégias adotadas para a efetiva implementação do passe livre em 2022. Foi encontrada uma resposta contida por parte do STF, que apenas recomendou a gratuidade. Na esfera local, por sua vez, o MP-SP e, mais fortemente, a DPE-SP atuaram de diferentes formas. O MP-SP atuou majoritariamente por ofícios de recomendação, além de emitir pareceres em ações judiciais já em curso. A DPE-SP ingressou com ações civis públicas que utilizaram como um dos seus fundamentos a recomendação do STF, mas para efetivamente obrigar as prefeituras a concederem gratuidades, resultando em 9 municípios de São Paulo com tarifa zero de transporte público urbano por determinação judicial, além de reflexos possíveis em diversos outros locais. Por fim, em 2023, com a decisão definitiva sobre o tema no STF, o ajuizamento da ADPF 1013 levou à obrigatoriedade da gratuidade do transporte público coletivo urbano em dias de eleições para todo o Brasil a partir de 2024.

Palavras-chave: ADPF 1013; Passe livre; Transporte público urbano gratuito; Eleições; Abstenção eleitoral.

SUMÁRIO

Introdução	4
1. Metodologia	8
1.1. Perguntas de pesquisa	8
1.2. Coleta de materiais e recorte do escopo	9
2. ADPF 1013 antes da apuração	14
2.1. Petição inicial.....	14
2.1.1. Frequência do transporte público nas eleições.....	16
2.1.2. Gratuidade do transporte público nas eleições	17
2.1.3. Pedidos	19
2.2. Petições dos <i>amici curiae</i>	19
2.3. Decisões do STF e repercussões no TSE	21
2.3.1. Primeiro turno: frequência procedente, gratuidade recomendada e ameaça via TSE	21
2.3.2. Segundo turno: manutenção e esclarecimentos	25
3. ADPF 1013 no estado de São Paulo.....	35
3.1. Atuação do Ministério Público de São Paulo.....	35
3.2. Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	38
3.2.1. Recomendações.....	38
3.2.2. Atuação judicial na capital e no estado de São Paulo.....	39
3.2.3. Ações civis públicas e ofícios replicados	41
4. ADPF 1013 depois da apuração	48
Considerações finais	56
Referências bibliográficas	59
Anexo – Ações Civis Públicas ajuizadas pela DPE-SP	63

Introdução

Qual o custo de ir votar? Qual o custo de não levar isso em consideração? Do dia 28 de setembro até o segundo turno das eleições de 2022 e, mais recentemente, no dia 18 de outubro de 2023, essas perguntas pairaram no debate sobre o exercício da cidadania e a abstenção eleitoral.

Existem maneiras de reduzir o primeiro “custo”, ou seja, de fomentar a participação dos votantes. Um exemplo é a definição da data das eleições. No Brasil, elas ocorrem aos domingos e não em sábados ou dias úteis, o que prejudicaria sabatistas¹ e dificultaria o voto de trabalhadores.² Isso é diferente das eleições estadunidenses, por exemplo, que ocorrem até hoje em terças-feiras novembro por razões históricas³ (Cunningham, sem data).

Outros países, como a Austrália, adotam um período mais longo para a ida dos eleitores às seções eleitorais. Ainda que haja um dia específico para a votação, centenas de “centros de votação antecipada” ficam abertos por duas semanas antes do pleito, além de haver a possibilidade de votar via correio (AEC, 2023). Assim, os cidadãos podem votar em um dia ou local mais conveniente, estimulando maior comparecimento.⁴

O transporte, por sua vez, também é assunto relevante nas políticas públicas contra a abstenção eleitoral ao redor do mundo. Em Taiwan, por exemplo, alguns distritos estabelecem locais de estacionamento gratuito especialmente para dias de eleições (Guanyu, 2022). O transporte público

¹ Pessoas que guardam os sábados por motivos religiosos.

² As eleições são previstas para domingos ou feriados nacionais previamente estabelecidos em lei, de acordo com o art. 130 do Código Eleitoral.

³ A data das eleições dos EUA foi definida em 1845, quando o país ainda era majoritariamente agrícola. Considerando o trabalho no campo, que envolve períodos de plantio e colheita, o começo de novembro era um bom período, porque a colheita da maioria das plantações já tinha acabado, mas o clima ainda estaria ameno. Na definição do dia da semana, domingos estavam fora de cogitação por motivos religiosos, e quartas-feiras eram utilizadas para vender produções nas cidades. Como era necessário, por vezes, um dia de deslocamento, segundas e quintas também não eram boas opções. Por esses motivos, a terça-feira foi escolhida. Assim, ainda que hoje em dia a data não seja boa na perspectiva fomento do voto, ela foi definida com isso em mente.

⁴ A Comissão Eleitoral Australiana estabelece uma série de possíveis motivos para um eleitor usufruir da votação antecipada. Entre eles, estão: distância da seção eleitoral, viagem, trabalho, doenças graves, puerpério, motivos religiosos, ter um medo razoável por sua segurança (AEC, 2023).

coletivo, mais especificamente, foi objeto de especial atenção nas últimas eleições presidenciais brasileiras.

Transporte público gratuito em dias de eleições não era uma inovação no âmbito internacional, em especial latino-americano. Países como Colômbia (Gil, 2023), Chile (Hermosilla, 2023) e Argentina (El Cronista, 2023) aplicam a política com alguma regularidade, apesar de ela não estar prevista como obrigação do Poder Público.

Essa política também não era totalmente novidade no Brasil. Desde 1974, a Justiça Eleitoral custeia o transporte público para residentes em zonas rurais, indígenas e quilombolas (Lei nº 6.091/1974). Ainda, algumas cidades já adotavam transporte público urbano gratuito em dias de eleições ou em domingos no geral por iniciativa própria antes de 2022, sendo uma delas a capital do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.⁵ Porém, a partir das últimas eleições, uma mera mudança discricionária da política pela administração local da capital gaúcha impulsionou um grande movimento pela obrigatoriedade da gratuidade em todo o país.

Porto Alegre oferecia gratuidade de transporte urbano a seus cidadãos em doze datas distintas, incluindo os dias de eleições, além de incluir catorze grupos em isenções tarifárias. Porém, em 30 de dezembro de 2021, as Leis do Passe Livre e das Isenções Tarifárias foram modificadas, alterando para apenas duas datas de gratuidade obrigatória: as campanhas nacionais de vacinação e o feriado do dia 2 de fevereiro (dia de Nossa Senhora dos Navegantes, padroeira da cidade). Além disso, as isenções caíram de catorze para seis, excluindo grupos como os idosos de 60 a 64 anos (G1, 2021).

Assim, não era mais obrigatório oferecer o passe livre nos dias de eleições. No dia 28 de setembro de 2022, então, a prefeitura anunciou a ausência da política nas eleições do domingo seguinte. A decisão, a princípio, era justificada pela tentativa de reduzir os custos do Poder Público com o transporte – a passagem de Porto Alegre em 2021 era a segunda mais cara do Brasil (Castro, 2021). Todavia, essa fundamentação não foi suficiente para

⁵ Não há informação sistematizada sobre todos os municípios que já adotavam a política antes de 2022, mas a capital do Amazonas, Manaus, também já concedia a gratuidade.

evitar uma grande oposição à política, muito maior do que o prefeito, abertamente apoiador do então candidato Jair Bolsonaro no segundo turno (Mello, 2022), poderia imaginar.⁶

No mesmo dia do anúncio, a medida foi noticiada em tom de denúncia pelo então vereador de Porto Alegre e candidato a deputado federal do PSOL, Matheus Gomes (Gomes, 2022). Matheus era defensor do transporte público há anos, tendo sido ativista nas manifestações contra o aumento da tarifa em junho de 2013. Em 2022, então, novamente assumiu esse papel, liderando o movimento pelo passe livre nas eleições (Andrés, 2023).

No dia seguinte, o Judiciário começou a aparecer no tema. O partido Rede Sustentabilidade, por iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues, ingressou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1013 no Supremo Tribunal Federal (STF). Seus pedidos eram os de que se determinasse a equiparação de frequência de transporte entre dias úteis e dias eleitorais e que este fosse prestado a título gratuito ao usuário. O MP-RS, inclusive, pediu ingresso como *amicus curiae* após firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com Porto Alegre, restaurando o passe livre na cidade para as eleições de 2022. A ADPF, entretanto, foi apenas procedente em parte, pois não obrigou os municípios a instituírem o passe livre, apenas recomendando a prática.

Isso poderia ter sido o fim da atuação do Judiciário na questão, deixando à sociedade civil a tarefa de pressionar os Executivos locais pela implementação das gratuidades. Entretanto, não foi o que ocorreu. Para o segundo turno das eleições, houve uma intensa mobilização política liderada pela coalizão Passe Livre pela Democracia, que surgiu da união de diversos

⁶ Parte da estratégia da campanha de Lula, principalmente no segundo turno, envolvia a redução da abstenção, especialmente dos mais pobres (Ferraz, 2023). A ideia era de que seria mais factível fomentar que eleitores potencialmente ausentes fossem votar, do que tentar convencer apoiadores de Bolsonaro a mudar o voto, dado o antipetismo. Então, estratégias como frear o passe livre poderiam ser vistas como vantajosas pela campanha e por simpatizantes de Bolsonaro. Além disso, o transporte foi especialmente mobilizado, inclusive de forma ilegal, vide operações da Polícia Rodoviária Federal (CNN, 2023), dirigida por declarado apoiador de Bolsonaro (Camargo; Hanna, 2022), tentando inviabilizar o deslocamento de eleitores no segundo turno. A mobilização do transporte por interesses eleitorais, assim, é uma agenda de pesquisa interessante e que extrapola os limites desta monografia.

movimentos e organizações pelo transporte público de qualidade. Porém, uma grande frente de luta se deu na Justiça Comum e em acordos extrajudiciais, pela atuação das Defensorias Públicas e Ministérios Públicos dos estados da Federação.

Assim sendo, o passe livre nas eleições consiste em uma agenda atual e relevante de pesquisa, por ter sido uma mudança recente nas políticas públicas brasileiras contra a abstenção eleitoral. Além disso, o ajuizamento da ADPF 1013 teve um papel central e ainda não estudado de maneira completa e sistematizada na concretização das gratuidades em eleições. Portanto, busquei compreender o processo percorrido para a efetivação das gratuidades de transporte público coletivo urbano nas eleições, tanto em São Paulo no pleito de 2022, quanto os parâmetros trazidos na decisão final de mérito do STF, a ser aplicada em 2024. Acredito que este trabalho possa contribuir para estudos relacionados a políticas públicas de fomento ao comparecimento eleitoral e aos relativos ao direito ao transporte. Ainda, enxergo interseções possíveis com a literatura sobre a judicialização de políticas públicas e também com o campo que investiga os papéis institucionais do Ministério Público e da Defensoria.

Estruturo este trabalho em quatro capítulos, além desta Introdução e das Considerações finais. No primeiro capítulo, explico a metodologia adotada para o estudo de caso, explicando decisões de recorte de escopo e como se deu a coleta dos materiais. No segundo capítulo, apresento e descrevo a ADPF 1013, desde seu ajuizamento até a última decisão antes do segundo turno das eleições de 2022. No terceiro capítulo, exponho a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) e da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP) para viabilizar gratuidades no estado de São Paulo nas eleições de 2022. No quarto capítulo, discuto o que ocorreu depois do segundo turno, trazendo informações sobre municípios que adotaram o passe livre e a decisão final do STF na ADPF 1013. Nas Considerações finais, por fim, resumo os achados da pesquisa e trago novas questões que podem ser melhor dissecadas em futuros trabalhos.

1. Metodologia

Para atingir os objetivos deste trabalho, foi necessário definir perguntas e subperguntas de pesquisa, analisar diversos materiais e realizar recortes. Exponho, a seguir, os passos dados, bem como explico o motivo para cada escolha feita.

1.1. Perguntas de pesquisa

Busquei responder, com essa monografia, a seguinte pergunta de pesquisa: "Como foi o processo jurídico percorrido para a efetivação da gratuidade do transporte público urbano nas eleições a partir da ADPF 1013?". Porém, como será detalhado mais adiante, foi necessário reduzir o escopo do trabalho, resultando em um foco maior no estado de São Paulo. Junto às subperguntas criadas para auxiliar na resposta da pergunta principal, os questionamentos que definiram as demais escolhas desta pesquisa foram:

→ Pergunta principal

❖ Como foi o processo jurídico percorrido no estado de São Paulo para a efetivação da gratuidade do transporte público urbano nas eleições a partir da ADPF 1013?

→ Subperguntas

❖ Quais os argumentos mobilizados na petição inicial da ADPF?

❖ Como o STF respondeu a essas demandas em medida cautelar?

❖ Como se deu a atuação do MP-SP quanto a 2022?

❖ Como se deu a atuação da DPE-SP quanto a 2022?

❖ Quais foram os argumentos mobilizados nas petições iniciais das Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela DPE-SP?

❖ Quais foram as respostas dos Executivos locais?

❖ Como o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) respondeu às Ações Cíveis Públicas?

❖ Como o STF decidiu ao fim do processo?

1.2. Coleta de materiais e recorte do escopo

Para responder às perguntas, precisei dividir meu esforço de pesquisa em três etapas. A primeira diz respeito à decisão cautelar da ADPF 1013, a segunda, às gratuidades implementadas no estado de São Paulo e a terceira, à decisão final da ADPF 1013.

A primeira etapa desta pesquisa, então, é um estudo de caso de natureza qualitativa da ADPF 1013 em 2022, a ação judicial que iniciou a discussão do transporte público urbano gratuito em dias de eleições no âmbito do Poder Judiciário. Para isso, procurei descrever as movimentações processuais com base nas peças disponibilizadas no *site* do STF. Com o intuito de trazer mais informações, também acessei as peças do Pedido de Providências nº 000016-55.2022.2.00.0600 peticionado ao TSE sobre o mesmo tema.

Ao todo, analisei os seguintes documentos: petição inicial, pedidos de ingresso como *amicus curiae*, decisão monocrática, embargos de declaração, segundo embargos de declaração, referendo em plenário dos embargos de declaração e prestação de informações do TSE ao STF.⁷

Me aprofundei, neste momento, nos acontecimentos relativos às eleições de 2022, ou seja, até o referendo em plenário da decisão cautelar do STF. Este esforço inicial deu origem ao segundo capítulo do trabalho. Busquei organizar a seção sobre as decisões cronologicamente, tendo como referenciais os turnos das eleições, da seguinte forma (Tabela):

⁷ Todas as peças estão disponíveis em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6492335>.

Tabela – Andamentos processuais da ADPF 1013 em 2022

Data	Acontecimento
28/09/2022	Petição inicial
29/09/2022	Decisão monocrática
01/10/2022	Pedido de providências ao TSE pela Coligação pelo Bem do Brasil
02/10/2022	Primeiro turno das eleições presidenciais
04/10/2022	Decisão do TSE
10/10/2022	Oposição de embargos de declaração pela Rede
17/10/2022	Pedido de tutela provisória incidental pela Rede
18/10/2022	Primeiro embargos de declaração
20/10/2022	Referendo em plenário
21/10/2022	Pedido de esclarecimento pelo Estado da Bahia
22/10/2022	Segundo embargos de declaração
30/10/2022	Segundo turno das eleições presidenciais

Fonte: Elaboração própria.

Depois da análise da ADPF 1013 até 2022, optei por explorar a judicialização da pauta também na Justiça comum. Esse interesse ocorreu por conta da decisão da medida cautelar da ADPF 1013, que apenas recomendou a política de gratuidade, ou seja, não obrigou juridicamente a isenção de tarifas. Porém, após a recomendação do STF, uma série de municípios receberam determinações judiciais para implementação da gratuidade, mas advindas de decisões proferidas em ações civis públicas. Portanto, minha pergunta de pesquisa não poderia ser respondida apenas com a análise do caso no STF.

Para continuar a investigação, foi necessário realizar um recorte, uma vez que não seria possível, no período disponível para a realização da monografia, analisar todos os municípios brasileiros. Então, optei nesta segunda etapa por estudar apenas o estado de São Paulo. Escolhi São Paulo pela curiosidade que tive pelo assunto após ir votar de ônibus gratuitamente na capital paulista. A partir dessa curiosidade, acompanhei as notícias da

época, o que levou ao conhecimento de que a DPE-SP havia ajuizado uma quantidade significativa de ações civis públicas. Isso trouxe mais um motivo para a opção de recorte, já que eu possuía uma garantia de que existiam casos judicializados a serem analisados.

De início, para as informações relativas à judicialização no estado, criei uma planilha com seus municípios em ordem decrescente de população. A partir disso, pesquisei o nome do município + transporte gratuito eleições no buscador do *Google*. Assim, iniciei uma base de organização para saber quais cidades decretaram passe livre e quais não. Com essa informação positiva, buscava nas notícias se havia ou não processo judicial.

Essa estratégia foi boa para uma familiarização com o assunto, pois me permitiu perceber a centralidade da DPE-SP nos casos de judicialização, bem como enxergar tais processos judiciais como ferramenta de pressão política, ou seja, sua única função não era a determinação judicial de gratuidades. Isso porque alguns locais contaram com ajuizamento de ação, mas a prefeitura se mobilizou pela tarifa zero antes mesmo da liminar ser concedida.

Porém, logo percebi que poderiam faltar informações por meio dessas buscas e que eu precisaria recortar meu escopo espacial, já que o estado de SP possui 645 municípios. Além disso, pouco adiantava saber se havia judicialização ou não em cada local, uma vez que não era possível encontrar os números das ações no buscador do TJ-SP. Como as sentenças apenas constatavam a perda do objeto e o buscador não procura por liminares, a pesquisa ficou inviável.⁸

Por isso, entrei com pedido de acesso à informação à DPE-SP e ao MP-SP, buscando entender como esses órgãos atuaram nos municípios paulistas. Para a DPE-SP, perguntei diretamente sobre o número dos processos

⁸ Além disso, após acessar os processos, percebi que ações com petições quase idênticas foram classificadas em assuntos diferentes no TJ-SP, variando entre "Transporte Terrestre", "Garantias Constitucionais", "TRANSPORTE" e "Prestação de Serviços". Essa identificação é feita pelo advogado da causa no momento da petição, o que, nesse caso, sempre envolveu um defensor público atuando dentro de uma mesma estratégia institucional. Em casos de judicialização em massa de demandas individuais então, essa organização do tribunal tende a ser ainda mais inconsistente, dificultando a coleta completa para pesquisas empíricas.

ajuizados no estado, uma vez que a instituição publicou um relatório descrevendo sua atuação, que incluiu 19 cidades com alguma judicialização e foi uma importante fonte para esta pesquisa (Ferreira et al., 2023).⁹ Foi respondida com o número de todos os processos, bem como as petições iniciais usadas. Incluí os números dos processos no “Anexo - Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela DPE-SP”, para facilitar a replicabilidade desta pesquisa e fomentar outras que abordem o mesmo tema.

Como não tinha encontrado nenhum caso de judicialização por parte do MP-SP, pedi informações ao órgão sobre atuações extrajudiciais, semelhantes ao que foi feito pelo MP-RS, e judiciais. Em resposta, a instituição afirmou que atuou por meio do envio de ofícios com recomendações às prefeituras, incluindo o modelo de documento enviado pela unidade da capital aos demais promotores eleitorais. Também me informaram que o MP-SP emitiu parecer em Ação Civil Pública que pediu gratuidade no município de São Paulo, ajuizada pela à época vereadora Érika Hilton. O parecer foi incluído na resposta. Questionei se havia alguma sistematização de quais municípios realmente receberam recomendações do MP-SP, mas o órgão não possuía essa informação.¹⁰

Os documentos mencionados acima, então, dão origem ao terceiro capítulo deste trabalho, em que desenvolvo a implementação da ADPF 1013 no estado de São Paulo.

Para o quarto capítulo, volto à ADPF 1013, mas agora para o estudo de sua decisão final de mérito.¹¹ Portanto, analisei a gravação da sessão em

⁹ O relatório faz parte do Caderno sobre o Prêmio Justiça para Todas e Todos, em que a atuação da instituição na garantia do transporte público urbano gratuito em São Paulo recebeu menção honrosa.

¹⁰ A promotora responsável pela resposta informou que não sabia quais municípios efetivamente receberam recomendações do MP-SP, mas que os demais promotores “costumam seguir nossas orientações, especialmente com uma minuta pronta”. Exceção ao caso foi a promotoria de Americana, que retornou confirmando a utilização do ofício (e a cidade concedeu o passe livre em ambos os turnos).

¹¹ Cabe mencionar que o estudo da decisão final não foi previsto no projeto deste trabalho, já que ela foi proferida em outubro de 2023. Portanto, a princípio, meu foco seria estudar a ADPF 1013 e sua implementação em 2022, mas, com a decisão final, decidi também contemplá-la na pesquisa. Considero que a escolha seja coerente com o recorte e com meu projeto, uma vez que apenas adiciona um documento da própria ADPF 1013 ao estudo de caso já em curso.

que o STF decidiu em definitivo a ADPF 1013¹² que, até a conclusão deste trabalho, ainda não teve o acórdão publicado.

Com os materiais acima mencionados, busquei explicar como se deu o percurso jurídico entre o ajuizamento de ação em controle concentrado de constitucionalidade e a efetiva gratuidade de transporte ao eleitor. Realizei, assim, o estudo analisando o material disponibilizado pelas próprias instituições do sistema de justiça, sendo elas, neste caso, STF, TSE, MP-SP, DPE-SP e TJ-SP.

¹² A gravação está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=EVtZZLjGMKc>.

2. ADPF 1013 antes da apuração

A ADPF 1013 pode ser analisada de diversas formas. Dispondo sobre um tema com intensa participação da sociedade civil e em meio a eleições extremamente disputadas, muitas perguntas podem ser feitas. Alguns exemplos são: “Qual foi o processo entre a identificação da violação de direitos constitucionais – ao voto e ao transporte – e o ajuizamento da ação?”, “Houve participação da sociedade civil na elaboração da petição inicial?”, “Como o tempo foi mobilizado para o ajuizamento da ação, considerando que ela foi peticionada quatro dias antes do primeiro turno das eleições?”. Essas e outras perguntas constituem uma agenda de pesquisa ligada ao litígio estratégico e à relação do sistema de justiça com a sociedade civil. Apesar de extremamente interessantes, essas perguntas não são objeto desta pesquisa. Analiso, aqui, como os documentos processuais traduziram demandas sociais ao STF e como este decidiu enquanto instituição.

Feita essa ressalva, passo para a descrição da tramitação da ADPF 1013. Divido-a em três partes. Na primeira, irei expor os argumentos relativos à frequência e à gratuidade de transporte público, bem como os pedidos específicos pleiteados na petição inicial. Na segunda, apresentarei as contribuições dos *amici curiae*. Por último, farei uma explicação cronológica das decisões do caso, que englobam não só o STF, mas também o TSE.

2.1. Petição inicial

“**URGENTE: RISCO DE PERECIMENTO DO DIREITO NAS ELEIÇÕES DO PRÓXIMO DOMINGO, DIA 2 DE OUTUBRO**”: é assim que começa a petição inicial da ADPF 1013, ajuizada pela Rede Sustentabilidade (REDE) no dia 28 de setembro de 2022, quatro dias antes do primeiro turno das eleições.

A ADPF foi ajuizada logo após a Prefeitura de Porto Alegre retirar o transporte público gratuito em dias de eleições das políticas públicas do município. Foi a primeira vez desde 1995 que isso ocorreu no local. Como sustentado por Andrés (2023, p. 387), se o prefeito pudesse, provavelmente voltaria atrás na sua decisão, já que naquele momento iniciou-se uma intensa mobilização pela gratuidade do transporte público nos primeiro e segundo turnos das eleições de 2022.

A primeira etapa dessa mobilização no cenário jurídico se deu com esta petição inicial. Foi peticionada, então, ADPF em face da política alegadamente inconstitucional de não disponibilização de transporte público municipal gratuito e em frequência compatível com aquela de dias úteis, em dia de eleições.

Ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, com representação no Congresso Nacional, não há o que se abordar sobre a legitimidade ativa. Passando para o cabimento da ADPF, o ato questionado, isto é, a omissão em garantir uma política de transporte determinada, é qualificado como "ato do Poder Público", por ser uma política inconstitucional de diversos municípios brasileiros. Ainda, haveria violação de preceito fundamental, mais especificamente, os direitos ao voto e ao transporte.

Ainda, o requisito da subsidiariedade foi abordado. A ADPF é um dos quatro mecanismos de controle abstrato de constitucionalidade (juntamente com ADI, ADC e ADO) e sua subsidiariedade está prevista no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99: "a arguição não será admitida quando houver qualquer outro meio de sanar a lesividade". O partido argumenta que, com base na jurisprudência do STF, a subsidiariedade da ADPF diz respeito à inexistência de outro meio adequado de controle abstrato (como definido na ADPF 33). Para garantir que a subsidiariedade foi respeitada, basta demonstrar o não cabimento de ADI, ADC e ADO. Assim, não se poderia argumentar o não cabimento da ADPF por ser possível, no plano teórico, ajuizar ações civis públicas em todos os municípios do país, por exemplo. Ainda que exista ação possível capaz de tutelar direitos de modo semelhante à ADPF na Justiça Comum (como a ação civil pública), não aceitar o remédio constitucional por esse motivo seria deixar de proteger direitos fundamentais pela via mais rápida e eficiente, considerando que decisões em controle concentrado possuem efeito *erga omnes* – que abrange a todos. O partido não desenvolve, porém, porque não caberia ADI, ADC ou ADO neste caso, afirmando que isso é "evidente".

Adentrando ao mérito, a petição é dividida em dois pontos, que posteriormente representam os pedidos: (i) a necessidade de, no mínimo,

equiparação de frequência no oferecimento de transporte público coletivo entre dias de eleições e dias úteis/ordinários e (ii) a gratuidade de tarifa neste oferecimento.

2.1.1. Frequência do transporte público nas eleições

O argumento mobilizado em favor da equiparação de frequência no oferecimento de transporte público coletivo entre dias de eleições e dias úteis é o de que a frequência não pode ser deixada à discricionariedade – ou arbitrariedade – do administrador. Isso por dois motivos. O primeiro é que ela poderia ser operacionalizada de forma favorável ao interesse político do detentor de poder do momento. Também, isso viabilizaria uma falta de homogeneidade entre as políticas públicas ao longo do país. A inexistência de parâmetros possibilitaria disparidades relevantes, como a equiparação entre dias úteis e dias eleitorais em Salvador e o funcionamento igual ao dos sábados em Campo Grande, por exemplo.

A exigência de frequência regular estaria justificada na proteção do direito/dever de voto. Isso porque a baixa frequência de transporte nos dias de eleições poderia acabar funcionando como um desincentivo ao eleitor. Ao precisar esperar por horas o ônibus, não seria exagero pensar que a chance individual de abstenção aumentaria.

Ainda, não haveria qualquer intromissão indevida do STF na esfera de competências municipais. Isso porque não se pede que os Ministros definam uma política pública de transporte municipal para toda a nação, mas somente que exijam a equiparação do funcionamento do transporte em dias úteis aos dias de eleição. A política de transporte continuaria sendo de competência integral do município, sendo complementada por esse requisito de equiparação.

Finalizando o primeiro ponto, a petição recorre indiretamente ao argumento da adequação do teste da proporcionalidade. Ao retratar cidadãos que precisariam de horas de deslocamento para chegar a seu local de votação, argumenta-se que “se o Poder Público fornecesse os meios adequados, tal qual o transporte público ora requerido, provavelmente haveria mais chances de êxito na expectativa eleitoral dessas pessoas”. Isso

nada mais é do que dizer que a exigência de transporte em frequência equivalente à de dias úteis fomenta a diminuição da abstenção eleitoral, sendo ferramenta adequada para a proteção do direito ao voto.

2.1.2. Gratuidade do transporte público nas eleições

O segundo ponto, da gratuidade, é o que recebe maior atenção, o que fica claro pela própria extensão da petição inicial. Argumenta-se que, se o Estado impõe o dever do voto, ele também deve fornecer os meios necessários para o seu exercício.

Contextualizando que há muitos brasileiros abaixo das linhas da pobreza e da miséria, a petição questiona o pressuposto assumido pela política de transporte atual de que cidadãos que sequer possuem o que comer gastariam seus recursos com passagens para o local de voto. Essa política pública seria, para o partido, uma espécie de exclusão não deliberada do eleitor pobre.

Também foi abordada, aqui, a não usurpação de competência presente nos argumentos pela equiparação da frequência. Argumenta-se que há sim autonomia municipal no gerenciamento dos sistemas de transporte. O que não há, por outro lado, é uma permissão para políticas públicas inconstitucionais. Isso ficaria evidente quando consideramos a Lei nº 6.091/1974 e a Resolução nº 23.669/2021 do TSE, que dispõem sobre a obrigatoriedade de disponibilização de transporte público gratuito aos habitantes de zonas rurais e às populações indígena, quilombola e integrante de comunidades remanescentes. Paradigmas gerais e nacionais de transporte em período eleitoral, portanto, não seriam uma novidade, nem violariam a competência municipal.

Ainda, a autonomia dada aos municípios em um tema tão caro e relevante quanto as eleições poderia funcionar como instrumento para ataques à democracia. Isso porque se a decisão sobre frequência e gratuidade do transporte estivesse nas mãos dos municípios, nada impediria que o transporte, além de não homogêneo entre diferentes cidades, fosse alterado conforme as disputas políticas. O que impediria um prefeito de diminuir a frequência de ônibus e retirar a gratuidade com vistas de beneficiar o

candidato que apoia? Como observado em Porto Alegre, nada. Isso permitiria um cenário de manipulação do transporte coletivo de acordo com as preferências políticas de quem está no poder municipal, dificultando ou facilitando o exercício do voto.

Para o partido, então, estaríamos diante de um “ilícito atípico” nas palavras de Manuel Atienza e Juan Ruiz Manero, que seriam atos aparentemente permitidos pelas regras, mas, após análise profunda, que deveriam ser proibidos. Isso porque, mesmo sendo, à primeira vista, conformes a determinada norma, eles destoariam dos interesses a ela subjacentes. Esse seria um raciocínio semelhante ao do desvio de finalidade, que caracteriza atos ilícitos por deturparem as funções atribuídas aos agentes públicos. Estes agiriam aparentemente nos limites de suas atribuições, mas mobilizando finalidades não previstas na regra de competência e indesejadas pela ordem jurídica ou pelo interesse público.

Sem levar em conta os “ilícitos atípicos”, prefeitos como o de Porto Alegre poderiam flexibilizar ou endurecer regras de acordo com suas vontades políticas pessoais. Ao alegar zelo pelas contas públicas relativas aos contratos de passageiros, ele pôde extinguir a política de gratuidade de transporte nos dias de eleições. A preservação do orçamento municipal é um motivo válido, o que faria do ato, à primeira vista, lícito. Porém, como sua finalidade é contrária ao interesse público, por atacar o direito ao voto, e demonstra desvio de finalidade, por ser feito em um cenário de disputa política evidente, ele seria um “ilícito atípico”. Cabe questionar, porém, essa argumentação. Apesar de desvios de finalidade poderem ocorrer, o raciocínio feito nesta parte da petição inicial, se incorporado em todas as decisões de política pública, poderia acabar engessando o Poder Público.

Complementando, o partido afirma que ainda que não houvesse motivos subjetivos relativos ao prefeito em sua decisão, a mera possibilidade de mudança livre das políticas de transporte em dias eleitorais seria contrária à Constituição. Isso porque a omissão da União em permitir que uma política que ataca o exercício igualitário do voto fosse possível na esfera local já seria uma situação inconstitucional.

Além disso, o princípio da dignidade da pessoa humana foi utilizado para justificar os pedidos. Com o julgamento da ADI 3150, a Ministra Carmen Lúcia esclareceu que a constitucionalização desse princípio teria impregnado todo o ordenamento jurídico. De acordo com ela, ele seria um “superprincípio constitucional”, “aquele no qual se fundam todas as escolhas políticas estratificadas no modelo de Direito plasmado na formulação textual da Constituição”. Portanto, seria absurdo aceitar que o Poder Público, vinculado à dignidade da pessoa humana, arquitetasse políticas contrárias a um dos direitos mais basilares: o do voto. O partido acusou as políticas de transporte, então, de possíveis consolidadoras de “uma verdadeira eugenia eleitoral, com real participação só de mais ricos – que podem ‘perder tempo’ e ‘se deslocar’ até suas zonas eleitorais, sem necessitar de políticas públicas mínimas para tanto.”

2.1.3. Pedidos

Conforme a fundamentação acima, então, o partido requereu medida cautelar, dada a proximidade do pleito eleitoral. Pediu, em liminar, que o transporte público coletivo em dias de eleições (i) tenha a mesma frequência que em dias úteis/ordinários; (ii) seja gratuito e (iii) seja feito em escala que possibilite que os trabalhadores do setor exerçam o direito ao voto. Subsidiariamente, quanto à gratuidade prevista em “ii”, pediu a manutenção das políticas públicas de gratuidade em dias de eleições cuja validade abarque as eleições de 2018, ante à vedação ao retrocesso social. Por último, pediu a confirmação em julgamento definitivo dos pedidos, “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.”

2.2. Petições dos *amici curiae*

Amici curiae – expressão em latim que significa “amigos da corte” – são terceiros admitidos no processo para colaborarem com a resolução do litígio. Eles são especialmente comuns em matérias que podem ter grandes impactos para a coletividade, fornecendo informações relevantes para uma

melhor decisão. São parte central e cada vez mais usada na reivindicação de direitos pela via judicial (Almeida, 2019, p. 680).

A ADPF 1013 contou com cinco requerimentos de *amicus curiae*: Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP-RS), Coalizão para Defesa do Sistema Eleitoral, Defensoria Pública da União (DPU) e Partido Verde (PV). As contribuições são relativamente semelhantes, sendo todas direcionadas à procedência dos pedidos, porém com suas peculiaridades.

Os dois primeiros pedidos ocorreram antes da decisão monocrática de deferimento de medida cautelar. A FNP pediu que os custos da política pública fossem financiados pela Justiça Eleitoral de forma proporcional ao número de eleitores de cada cidade. Esse custo, ao todo, seria de 165 milhões de reais, de acordo com a Associação Nacional das Empresas de Transporte, uma vez que corresponderia ao custo diário de operação com o transporte em todo o país. Mencionaram, ainda, que os recursos deveriam ser partilhados conforme a lista de entes subnacionais habilitados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) para receptionar os valores das gratuidades de idosos.

O MP-RS, por sua vez, informou sobre a formalização de Termo de Compromisso de Ajustamento com o Município de Porto Alegre, que assumiu “o compromisso de adotar as medidas necessárias, cabíveis e suficientes para assegurar à população vulnerável o acesso gratuito ao transporte público coletivo.” A instituição provavelmente requereu o ingresso por conta do foco dado na petição ao caso de Porto Alegre, que foi o estopim para a ADPF.

A Coalizão para Defesa do Sistema Eleitoral requereu ingresso na ação no dia 13 de outubro de 2022, depois da decisão monocrática e do primeiro turno das eleições e antes dos primeiros embargos de declaração. A Coalizão é composta por mais de 200 entidades e movimentos sociais e foi representada por duas associações: a Associação de Juízes para a Democracia (AJD) e a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD). Elas trouxeram informações sobre a alta abstenção no primeiro turno de 2022, que foi a maior desde 1998. As cidades com maiores índices de

abstenção eleitoral foram, ainda, municípios pobres. Portanto, o custo do transporte, junto a demais fatores, poderia ser uma razão relevante para a abstenção.

Ainda, a Coalizão complementou que já havia previsão de gratuidade para residentes em áreas rurais, mas em lei promulgada há 48 anos. Assim, a atualização da norma pela via interpretativa demandaria considerar que a população atual é majoritariamente urbana, fazendo sentido haver gratuidade para essas áreas nos dias de hoje. Sustentou, ainda, que o custo deveria ser financiado pela Justiça Eleitoral.

Após o referendo da medida cautelar em plenário, a DPU e o PV entraram com pedido para ingressar como *amici*. Suas complementações, portanto, só seriam consideradas na decisão final de mérito, não influenciando especificamente no contexto das eleições de 2022. Ainda assim, a contribuição de ambos foi no sentido do provimento em definitivo das medidas pedidas.

Interessa notar, então, que não houve participação de *amicus curiae* com argumentos contrários às medidas pedidas pela Rede Sustentabilidade. Os pontos trazidos pelos *amici* eram todos a respeito de como operacionalizar os pedidos de equiparação de frequência e de imposição de gratuidade, ou novos argumentos sobre a pertinência dos pedidos.

2.3. Decisões do STF e repercussões no TSE

As decisões cautelares deste caso, que versava sobre possíveis impactos diretos às políticas públicas eleitorais, ocorreram sempre há dias de um dos turnos das eleições de 2022. Como relatado na “Metodologia”, então, separei-as conforme os turnos do pleito eleitoral, ressaltando as datas envolvidas sempre que possível.

2.3.1. Primeiro turno: frequência procedente, gratuidade recomendada e ameaça via TSE

No dia seguinte ao ajuizamento da ação, o Ministro Luís Roberto Barroso decidiu a medida cautelar. A decisão foi pela procedência parcial, determinando que o Poder Público mantivesse o serviço de transporte em

níveis normais, sem redução no domingo das eleições, e acolhendo o pedido subsidiário da gratuidade, vedando o retrocesso. Assim, gratuidades já existentes nos pleitos anteriores, seja por conta dos domingos, seja pelos dias de eleições especificamente, deveriam ser mantidas. Por último, o Ministro recomendou “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.”

Em relação à frequência, argumentou que é exigível dos gestores a manutenção do funcionamento dos sistemas de transporte público em níveis normais. Isso porque o Poder Público tem o dever de propiciar as condições para o exercício das obrigações impostas aos cidadãos, o que inclui o deslocamento de eleitores. Porém, o Ministro não utilizou expressamente da equivalência a dias úteis/ordinários pedida pela Rede, mas sim que houvesse “níveis normais” e “quantidade e frequência necessárias ao deslocamento dos eleitores de suas residências até as seções eleitorais”.

Sobre a gratuidade, Barroso ressaltou que o afastamento de gratuidade de transporte previamente oferecida seria um caso de grave retrocesso social. Assim, os entes públicos que já ofereciam transporte público a título gratuito aos domingos ou em dias eleitorais deveriam continuar o oferecimento. O Ministro, porém, não delimitou qual o referencial para isso, se seriam as eleições de 2020 ou o último pleito presidencial.

A improcedência, portanto, disse respeito à obrigação de estabelecer gratuidades em todo o país. De acordo com o Ministro, os argumentos da petição eram plenamente coerentes com a Constituição e representavam uma “boa ideia de política pública”. Porém, pela falta de lei e prévia previsão orçamentária, não seria possível impor a política a todo país, ainda mais a poucos dias das eleições.

Idealmente, para Barroso, o Poder Público deveria arcar com as despesas relativas ao deslocamento dos eleitores, ainda mais considerando o empobrecimento da população nos últimos anos. Porém, como a legislação federal apenas previa gratuidade em zonas rurais, os custos para a generalização da política não foram considerados pelos municípios ou pela

Justiça Eleitoral na formulação de seus orçamentos anuais. O valor para implementar a política seria desconhecido, sendo “irrazoável determinar esse ônus inesperado ao Poder Público às vésperas do dia das eleições.”

Porém, isso não significou apenas a improcedência. Ainda que não tenha obrigado a política pública em toda nação, pelas considerações feitas acima, o Ministro recomendou a todos os municípios que tivessem condições o oferecimento da gratuidade. Para isso, exemplificou com as cidades do Rio de Janeiro, que declarou a gratuidade de espontaneamente, e de Porto Alegre, após atuação do MP-RS.

Portanto, até o primeiro turno das eleições de 2022, locais que já possuíam gratuidade foram obrigados a mantê-la e todos os entes deveriam garantir o transporte em frequência normal, sem redução específica no domingo das eleições. A todos, ainda, houve recomendação de concessão de gratuidade.

Complementando a rapidez na decisão do STF, novas atualizações sobre o tema já vieram dois dias depois. Como exposto anteriormente, não houve participação de *amicus curiae* argumentando contra as políticas pedidas na ADPF. Essa posição contrária, no caso, veio via TSE. No dia 01 de outubro de 2022, a Coligação pelo Bem do Brasil (Partido Liberal – filiação de Bolsonaro nas eleições –, Republicanos e Progressistas) apresentou pedido de providências em face da “gravidade de fatos tornados públicos” com a decisão do Ministro Barroso na ADPF 1013.

A petição inteira tem caráter alarmista, usando expressões como “periclitante alerta”, “inequívoca e cristalina vedação” e “nefastas práticas eleitoreiras”. Menciona-se, então, a petição de *amicus curiae* da FNP, ressaltando preocupação com o custo das gratuidades, que seria orçado em 165 milhões de reais como previamente exposto. O argumento central, então, era que a decisão de Barroso estimularia a prática criminosa de transporte de eleitores às custas do dinheiro público. O crime estaria previsto no artigo 10º da Lei nº 6.091/74: “É vedado aos candidatos ou órgãos partidários, ou a qualquer pessoa, o fornecimento de transporte ou refeições aos eleitores da zona urbana”; e no artigo 302 do Código Eleitoral:

Art. 302. Promover, no dia da eleição, com o fim de impedir, embaraçar ou fraudar o exercício do voto a concentração de eleitores, sob qualquer forma, inclusive o fornecimento gratuito de alimento e transporte coletivo:

Pena – reclusão de quatro (4) a seis (6) e pagamento de 200 a 300 dias multa.

Haveria, para os peticionantes, um estímulo claro a crimes eleitorais pelo abuso de poder político e econômico e até à compra de votos. O transporte gratuito às custas do erário seria “terminantemente vedado” e poderia “ensejar consequências perniciosas”. A petição evita usar a palavra “público” como qualificadora do “transporte gratuito” ao citar a possibilidade de ele ser ilegal, o que parece ser uma forma desonesta de enviesar o discurso, criminalizando uma política pública pela falta de argumentos melhores para se opor a ela. Isso porque as condutas mencionadas são previstas para candidatos ou partidos que transportam eleitores de forma privada na tentativa de comprar votos, e não para políticas de transporte público coletivo. Ou seja, a acusação não faz nenhum sentido.

Assim, os pedidos da Coligação foram: (i) que somente Municípios que já tenham implantado política pública de gratuidade de transporte público baseada em lei pudessem isentar eleitores em 2022; (ii) a expedição de ofícios para os Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), Ministério Público Eleitoral (MPE) e Associação Brasileira de Municípios (ABM) para fazer cumprir a proibição de novas gratuidades e informar os gestores sobre a medida.

No mesmo dia, a Advocacia Geral da União (AGU) respondeu ao Ofício nº 466/2022/GM-MDR, do Ministério do Desenvolvimento Regional. O MDR, tendo conhecimento do pedido da FNP pelo custeio do transporte municipal pela Justiça Eleitoral, sinalizou que sua pasta não teria competência para contribuir para o fornecimento das gratuidades. De acordo com o Ministério, não haveria “amparo legal” ou “ação orçamentária disponível”. Logo, questionou a AGU sobre quais seriam os riscos à União com a decisão da ADPF 1013.

Pelo Parecer de Força Executória nº 00115/2022/SGCT/AGU, a AGU afirmou que a decisão de Barroso não impunha nenhuma obrigação adicional de fazer ou de financiar à União, uma vez que seria apenas uma recomendação. Estaria claro que o Ministro deferiu a cautelar apenas em

parte e que os municípios deveriam implementar novas gratuidades segundo a reserva do possível e seus próprios orçamentos.

A partir dessa interação entre MDR e AGU, a Coligação pelo Bem do Brasil ingressou com mais uma petição no TSE, reforçando a urgência da adoção das medidas pleiteadas. Com base no parecer, que menciona a não obrigação de implementação das gratuidades e a não responsabilidade financeira da União, a Coligação afirmou que a decisão da ADPF poderia se transformar em um problema “extremamente grave e sem precedentes para a Justiça Eleitoral!”. Por isso, os partidos pediram esclarecimentos para a Corregedoria-Geral Eleitoral, a fim de garantir que os municípios não esperassem receber recursos externos para implementar a política de gratuidade.

A Coligação afirmou, ainda, que a ausência de esclarecimentos poderia implicar em “graves tumultos e verdadeira convulsão social no dia do pleito”. De acordo com os peticionantes, os eleitores, ao saberem sobre a recomendação de gratuidade, obrigariam a gestão municipal a aplicá-la independentemente da existência de recursos financeiros. Caso o município se recusasse, a animosidade política poderia gerar um cenário de intolerância, violência e depredação. O novo pedido foi encerrado, então, reafirmando a urgência da tomada de medidas.

O pedido de providências não foi atendido a tempo de mudar as circunstâncias para o dia 2 de outubro de 2022. Portanto, dois dias antes do primeiro turno, havia decisão do STF obrigando frequência adequada de transporte público, determinando a manutenção de gratuidades já existentes e recomendando a criação de novas gratuidades. Também, havia pedido ao TSE que não mencionava a questão da frequência, mas se direcionava na contramão quanto à gratuidade, pedindo a proibição de novas políticas e a mera possibilidade de manutenção das já existentes.

2.3.2. Segundo turno: manutenção e esclarecimentos

Em resposta à Coligação pelo Bem do Brasil, o Ministro Benedito Gonçalves indeferiu o pedido de providências três dias depois do primeiro turno. A argumentação foi iniciada pelo não cabimento da atuação do

Corregedor-Geral Eleitoral, uma vez que ela se circunscreve ao desempenho dos trabalhos coordenados pelo TSE. A Corregedoria, como dito pelo Ministro, não é um órgão autônomo e o pedido de providências tem natureza administrativa para corrigir desvios de pessoas sujeitas à atividade correcional do TSE.

A partir disso, o Ministro diz que chega a ser desdenhável dizer que ministros do STF não se sujeitam a correições como esta. O pedido da Coligação, então, seria um inusitado sucedâneo recursal para tentar usurpar competência do STF e somente serviria para desestabilizar a autoridade do Tribunal.

Ainda, o Ministro lamenta o ataque às instituições democráticas à época das eleições de 2022, dizendo que o pedido de providências poderia criar fato político prejudicial ao processo eleitoral. Ele afirma que comparar a não cobrança de tarifa no transporte público regular com organizar transporte clandestino para compra de votos “descamba para o absurdo”. Diz, também, que afirmando querer esclarecimentos, a Coligação estaria na verdade “plantando dúvidas” sobre a decisão e cometendo “severa distorção interpretativa”. Tudo isso poderia ser utilizado para produzir e difundir conteúdo alarmista e desinformativo.

Por fim, Benedito Gonçalves afirmou ser recomendável dar ciência ao Ministério Público sobre o teor do pedido de providências, especialmente por conta das chances de circulação de notícias falsas e tentativas de tumulto nos dias de pleito. A decisão da ADPF 1013, logo, permaneceu inalterada.

De volta ao STF, treze dias antes do segundo turno, a Rede Sustentabilidade opôs embargos de declaração à medida cautelar. O documento foi dividido em dois temas: (1) reforço no pedido de gratuidade e (2) necessidade de esclarecimento sobre a ausência de crime de improbidade.

De início, a decisão de Barroso foi elogiada por impedir que gestores públicos municipais abusem de poder político para fomentar a abstenção dos mais pobres. Porém, argumentando que o número de eleitores ausentes no primeiro turno de 2022 (20,95%) foi o maior desde 1998, o partido entrou com novos pedidos. Na própria fundamentação eles pediram que, caso o

veículo processual seja entendido como inadequado, os embargos de declaração sejam convertidos em cautelar incidental.

De acordo com os embargantes, a alta abstenção não seria decorrente de um desinteresse do eleitorado, já que eleições polarizadas tenderiam a aumentar a adesão dos votantes. A abstenção estaria associada, na verdade, à crise econômica e à pobreza. Assim, a ausência de gratuidade no transporte público urbano seria um caso de discriminação indireta, vedado pela Constituição Federal por meio do princípio da igualdade, pois atingiria com maior intensidade pobres, negros, nordestinos e jovens. Para embasar a última afirmação, foram incluídos diversos gráficos sobre a maior taxa de pobreza e desemprego entre os grupos sociais mencionados e literatura sobre o racismo estrutural.

Pediu-se, então, que a gratuidade seja determinada no segundo turno das eleições. Para isso, o partido argumentou que a Lei nº 6.091/74, que estabelece a gratuidade para eleitores residentes em áreas rurais, pode ser aplicada por analogia. E, apesar de não ser expressamente citado que o transporte urbano deveria ser custeado pela União, os artigos referentes à abertura de crédito para custeio do transporte rural foram diretamente citados no documento de pedido de ingresso como *amicus curiae*. Ainda, haveria Projeto de Lei do Deputado Arthur Lira proposto na Câmara dos Deputados dispondo sobre a gratuidade do transporte coletivo em dias de eleição, plebiscito e referendo, o PL nº 1751/2011.

Passando para a questão de improbidade, a Rede Sustentabilidade argumentou que a Coligação para o Bem do Brasil, ao entrar com ação no TSE alegando fomento a crime eleitoral, teria tentado criminalizar uma política de democratização. Tal ato seria uma forma de desestimular os gestores municipais de adotarem a medida, pelo receio de serem responsabilizados.

O partido requereu, então (i) a determinação de gratuidade do transporte público no segundo turno das eleições de 2022 ao poder municipal; (ii) subsidiariamente, que se afirme que ofertar transporte público gratuito não configura crime eleitoral nem ato de improbidade, ainda que não

haja previsão legal para a política pública; e (iii) determinar que eventuais custos sejam reembolsados pela União, já que estariam relacionados ao processo eleitoral, que tem natureza federal. Relembrando o embate no TSE, o último pedido, acompanhado da sugestão de analogia à lei do transporte gratuito rural, parece uma espécie de contra-ataque à Coligação pelo Bem do Brasil.

Uma semana depois e sem resposta do STF, a Rede Sustentabilidade entrou com novo pedido, agora incidental em tutela provisória de urgência. Reiterou-se a ligação entre pobreza e abstenção eleitoral, bem como o possível “apagão das canetas” causado pelo receio dos gestores públicos de serem acusados de crime eleitoral ou improbidade administrativa.

O “apagão das canetas”, conceito trazido no documento, diz respeito a situações em que o receio em ser retaliado é tão grande que a Administração entra em paralisia decisória. Seria especialmente comum, então, em casos nos quais a legalidade não é clara, deixando o gestor incerto sobre como agir. Nesse raciocínio, apesar da acusação de crime eleitoral feita no TSE ter sido julgada improcedente, a mera sugestão de irregularidade poderia desestimular prefeitos a implementarem a política de gratuidade em suas cidades, prejudicando os objetivos da ADPF 1013.

Portanto, a petição procurou equilibrar as questões orçamentárias e a superação da omissão inconstitucional. Para isso, pediu-se autorização para o uso de ônibus escolares e demais veículos públicos para realizar o transporte de eleitores, tanto nas zonas urbanas quanto nas rurais. Os ônibus escolares, especificamente, estariam disponíveis no domingo de eleições, já que ele não é um dia letivo. Os municípios, de 2008 a 2022, teriam recebido recursos da União e dos entes federados para comprar cerca de 41 mil veículos escolares pelo Programa Caminhos da Escola.

Forneceu-se, ainda, argumentação relativa à proporcionalidade da medida. Ela seria adequada, uma vez que ajudaria no transporte gratuito de eleitores, fomentando a democracia. Necessária, já que seria a menos restritiva de outros direitos, tendo em vista a perspectiva orçamentária. E,

por último, seria proporcional em sentido estrito, pois, *prima facie*, não haveria qualquer desvantagem na política.

O partido pediu, por fim, que se determinasse a autorização do uso de veículos públicos para transportar eleitores nas eleições do dia 30 de outubro de 2022. Propôs, ainda, que a organização do procedimento fosse feita por cada município, focando em regiões de maior pobreza ou de maior abstenção eleitoral.

No dia 18 de outubro de 2022, Barroso decidiu os embargos de declaração. Importante ressaltar que, naquele momento, o STF possuía as contribuições da Coalizão para Defesa do Sistema Eleitoral, que pediu o ingresso como *amicus curiae* no dia 13 do mesmo mês. Vale ressaltar que a Coalizão também defendeu que os custos com o transporte gratuito fossem financiados pela Justiça Eleitoral.

O Ministro reforçou que os argumentos favoráveis à gratuidade são meritórios, trazendo dados sobre a maior abstenção entre aqueles que possuem menor escolaridade. Porém, Barroso novamente reconheceu que uma ordem judicial cautelar, requerida e deferida a poucos dias das eleições, não pode obrigar uma política pública que deveria ter sido prevista e regulada pelo Legislativo. Isso por duas questões: (i) falta de previsibilidade orçamentária e (ii) não recomendação que o Judiciário intervenha em cautelar para suprir omissões legislativas tão complexas quanto esta, tendo em vista as dúvidas quanto a quem deveria suprir os gastos, além da diversidade das demandas locais de transporte. Afirmou, então, que uma lei deve ser editada versando sobre o tema, inclusive sobre sua forma de custeio.

Porém, isso não quer dizer que uma cautelar não possa reduzir os impactos negativos da ausência de política pública. Foi citado pelo Ministro, então, o cenário de “apagão das canetas” fomentado pela falta de segurança jurídica tida pela Administração Pública. Barroso reforçou, ainda, que esse temor foi potencializado pela Coligação Pelo Bem do Brasil, que sugeriu, com base em interpretação distorcida, que garantir transporte público gratuito seria uma forma de prefeitos praticarem crime eleitoral ou ato de improbidade.

O Ministro reforçou, junto à decisão do TSE, que os municípios podem promover política de transporte gratuito nos dias de eleições, sem incorrer em qualquer ilícito administrativo, civil, penal ou eleitoral. Isso deve ser feito de forma a beneficiar indistintamente todos os eleitores, justificando, inclusive, a previsão de linhas especiais para locais de votação mais distantes e a utilização de outros veículos públicos disponíveis. O que poderia ensejar crime de responsabilidade, na verdade, seria a não manutenção da frequência de transporte público tal qual dias normais. Por fim, abriu portas para que o TSE regulamente a decisão, cujo tema está na competência normativa da Justiça Eleitoral.

No dia 20 de outubro de 2022, o STF, por maioria de votos, referendou em plenário a decisão que deu provimento aos embargos de declaração, nos termos do voto do Relator. Ficaram vencidos o Ministro Nunes Marques e, parcialmente, o Ministro André Mendonça.

Sendo um referendo de medida cautelar, Barroso não trouxe argumentos muito diversos daqueles já elencados em suas decisões anteriores neste mesmo processo. Os ministros que seguiram a interpretação do relator não juntaram voto. Assim, foca-se aqui nas contribuições trazidas pelos dois ministros vencidos.

Início por Mendonça, que foi vencido em parte. O voto foi iniciado com menção à baixa quantidade de parlamentares do partido que ajuizou a ação. Cabe lembrar que o requisito para um partido propor ação em controle concentrado é a representação em Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 103, VIII). A ideia de mais ou menos grau de legitimidade conforme o número de parlamentares é inaceitável e essa afirmação do Ministro é uma forma de deturpar o papel contramajoritário conferido ao STF.

Mendonça também afirmou que caberia ao TSE, com antecedência, discutir e planejar políticas públicas para as eleições. O ministro pontuou que o assunto se trata de uma “emergência praticamente fabricada a poucos dias do primeiro turno das eleições”, o que configuraria *periculum in mora* reverso.

“*Periculum in mora*”, que significa “perigo na demora” em latim, é um dos requisitos para a concessão de liminares. Para que uma liminar seja

considerada procedente, é preciso que haja algum risco ao direito em demorar para tomar uma decisão, ou seja, para esperar a decisão final de mérito. O “*periculum in mora*”, neste caso, é alegado por conta dos poucos dias entre ajuizamento da ação e primeiro turno das eleições. Caso se esperasse uma decisão final, o tema perderia o objeto, uma vez que as eleições já teriam acontecido. Para Mendonça, porém, o risco maior estaria em decidir implementar uma política pública para as eleições com tão pouca antecedência em relação ao pleito. Como fundamentos, ele cita a ementa da ADPF 541, que negou o restabelecimento de títulos de eleitor cancelados para as eleições de 2018. A ação foi negada por comprometer o calendário eleitoral, colocando “em risco a higidez das eleições” e podendo “interferir sobre o seu resultado final”.

O ministro também afirmou ter dificuldade em assentar a existência na prática de um “novo tipo de voto censitário”. Isso porque Barroso rechaçou uma afirmação muito semelhante na ADPF 541. Barroso disse, na ADPF 541, que as maiores dificuldades burocráticas impostas aos mais pobres na renovação do título de eleitor não violariam a igualdade. Só seria possível questionar a medida, naquele caso, se fosse demonstrado que ela seria direcionada a inabilitar grupos específicos.

Mendonça complementou suas dificuldades em reconhecer a inconstitucionalidade alegada na ADPF com mais dois motivos. O primeiro seria que correlacionar estatísticas socioeconômicas com os índices de abstenção requereria esforços metodológicos robustos, que não foram feitos dada a urgência da decisão judicial.

O segundo argumento veio do voto de Fux na ADPF 541, que problematizou o fato de a petição inicial ter chegado apenas dez dias antes da eleição de 2018. Para o ministro, isso visaria gerar insegurança para o processo eleitoral. Mendonça também trouxe o voto de Gilmar Mendes na medida cautelar da ADI 5888, que justificou a alta abstenção na crise de representatividade atualmente vivenciada. Portanto, o problema não seria a falta de transporte, além de a decisão poder impactar negativamente no trâmite das eleições.

Ademais, André Mendonça discordou da possibilidade de criar linhas especiais e usar veículos públicos para transportar eleitores. A discordância seria por dois motivos: (i) a Lei nº 6.091/74 e a Resolução TSE nº 23.669 de 14 de dezembro de 2021 estabelecem o prazo mínimo de dois meses de antecedência e a necessidade de coordenação pela Justiça Eleitoral para disponibilizar linhas não regulares; (ii) a possibilidade de concessionárias ou permissionárias abusarem de seu poder econômico ou político sem o controle da Justiça Eleitoral.

O ministro também criticou a pena de crime de responsabilidade prevista ao gestor público que não cumprisse as cautelares, pois isso poderia gerar judicialização sancionadora em prefeituras ainda na metade de seus mandatos. Ainda, criticou a vedação ao retrocesso prevista por Barroso, uma vez que os municípios poderiam ter motivos próprios, contratuais ou financeiros, para deixar de aplicar em 2022 uma política de gratuidade presente em 2018.

Por último, Mendonça afirmou que os custos deveriam correr à conta da Justiça Eleitoral, da mesma forma que o transporte de eleitores residentes em áreas rurais. Decidiu, enfim, admitir o provimento quanto à necessidade de manter a frequência do transporte público em dias normais e para autorizar apenas os Municípios já regulamentados pelo TSE a instituírem gratuidades – ou seja, votou pelo provimento do que foi pedido pela Coligação pelo Bem do Brasil no TSE.

Passando para o voto de Nunes Marques, tem-se a improcedência total do referendo à liminar. De acordo com o Ministro, não há respaldo na Constituição para impor aos municípios o ônus de arcar com o transporte de eleitores nas zonas urbanas. Afirmando que gratuidade não é sinônimo de ausência de gastos, ele criticou a medida, já que não haveria previsão de fonte de custeio. Assim, a verba para a isenção poderia sair do dinheiro da saúde e da educação, por exemplo, comprometendo as políticas públicas locais.

Nunes Marques, ainda, lembrou a ADI 7222, que suspendeu a eficácia do piso nacional da enfermagem. O STF, à época do julgamento,

decidiu que o impacto orçamentário era tão relevante que justificaria a suspensão de efeitos de uma lei discutida amplamente no Legislativo. Portanto, na visão do Ministro, por que agora seria razoável determinar um gasto não previsto e não discutido entre parlamentares?

O ministro finalizou o voto questionando a projeção da decisão para 2024. De acordo com ele, caso fosse permitido ao poder público municipal determinar gratuidades, as prefeituras locais poderiam fazê-lo conforme as conveniências eleitoreiras, o que poderia ser ainda mais presente em eleições municipais.

Assim, conclui-se que os principais argumentos contrários à gratuidade do transporte público coletivo seriam: (i) higidez do processo eleitoral; (ii) falta de correlação entre gastos com transporte e maior abstenção (iii) autocontenção do Judiciário; e (iv) questão orçamentária. Apesar desses pontos, porém, os embargos de declaração foram referendados, mantendo a obrigatoriedade da frequência do transporte em dia de eleição igual à de dias normais e da manutenção de gratuidades pré-existentes, além da recomendação de que municípios instituíam novas gratuidades conforme possível.

No dia 21 de outubro, o Estado da Bahia entrou com pedido de esclarecimento na ADPF 1013. As decisões da medida cautelar autorizaram o Poder Público municipal a determinar a gratuidade do transporte público coletivo, mas a Bahia entendeu que tais dispositivos também deveriam abarcar os estados, especialmente por conta dos metrô. Não autorizar expressamente a participação dos governadores, então, seria uma forma de manter a insegurança jurídica e a paralisia decisória.

O pedido de esclarecimento foi decidido nos segundos embargos de declaração, no dia 22 de outubro de 2022. Barroso esclareceu que a autorização de determinar gratuidade do transporte público se estende aos Estados-membros.

Ainda que a nova menção a um possível “apagão das canetas” seja válida, a manifestação do estado da Bahia pode ser lida como uma forma de pressão. Isso porque uma decisão do STF expressamente autorizando

governadores a estabelecer a isenção na tarifa do transporte público faz com que o ônus de não determinar a política seja maior. Junto à concessão da medida por parte de outros Estados-membros, a chance de um governador determinar a política pública tende a aumentar, dada a pressão política para isso.

No dia 25 de outubro de 2022, por fim, o TSE atualizou a Resolução nº 23.669, de 14 de dezembro de 2021 em conformidade com as decisões do STF. Foram adicionadas, então, as seguintes previsões:

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).

Assim, oito dias antes do segundo turno das eleições de 2022, os prefeitos e governadores estavam autorizados a criar linhas especiais, utilizar veículos públicos disponíveis para transportar eleitores e determinar gratuidade no transporte público coletivo urbano. Como exemplo, no segundo turno, todas as capitais brasileiras com exceção de Rio Branco, no Acre, tiveram transporte público gratuito (Andrade, 2022).

3. ADPF 1013 no estado de São Paulo

A partir do que foi exposto sobre a ADPF 1013, o leitor poderia concluir que novas gratuidades para as eleições de 2022 seriam pleiteadas apenas na arena política. Isso porque o STF afirmou e reiterou que a passagem gratuita estaria apenas recomendada, cabendo aos municípios decidirem se a implantariam ou não. As instituições do sistema de justiça, então, somente atuariam para garantir que as obrigações relacionadas à frequência e ao não retrocesso relativo às gratuidades pré-existentes fossem cumpridas. Todavia, não foi isso que ocorreu. Em diversos estados do país, novas gratuidades foram pleiteadas na Justiça Comum, via ação civil pública. Para entender melhor o fenômeno, como detalhado na seção “Metodologia”, optei por estudar especificamente o estado de São Paulo.

Houve atuação do Ministério Público de São Paulo (MP-SP) no sentido de meramente reforçar aos municípios do estado o cumprimento das decisões da ADPF 1013, bem como emitir pareceres em ações judiciais de forma favorável à concessão do passe livre. Porém, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE-SP) buscou novas gratuidades para o segundo turno das eleições pela via judicial. Apesar dessa argumentação não ser totalmente compatível com o que foi decidido no STF, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) declarou procedentes 9 dos 19 pedidos envolvendo a gratuidade em municípios do estado.

3.1. Atuação do Ministério Público de São Paulo

Como relatado no capítulo relativo à ADPF 1013, o MP-RS possuiu algum protagonismo em seu estado. A instituição, por TAC, atuou garantindo que o município de Porto Alegre voltasse atrás na mudança e implementasse a gratuidade do transporte público. Além de participar no caso chave da ADPF estudada, o MP-RS também atuou como *amicus curiae* e firmou TAC com o município Bento Gonçalves, que estava sendo processado em ação civil pública. A atuação do MP-RS, então, garantiu o passe livre de forma extrajudicial.

Porém, não se observou a mesma atuação por parte do MP-SP. Enquanto diversos municípios estavam sendo processados pela DPE-SP,

como será detalhado a seguir, o MP-SP não realizou nenhum TAC como forma de resolução extrajudicial. Imaginando que a atuação pudesse ser semelhante entre estados, questionei o MP-SP sobre o motivo para a falta de atuação. O Ministério Público Eleitoral de São Paulo respondeu que o MP-SP não atua com TACs em questões eleitorais. O entendimento seria de que não cabe à Justiça Eleitoral a homologação de referido acordo, conforme o art. 105-A da Lei n. 9.504/1997. A justificativa, porém, não responde à pergunta. Isso porque o TAC com Bento Gonçalves foi firmado na Justiça Comum e não na Eleitoral. Fui orientada, então, a perguntar diretamente à área cível, mas fui respondida que não constavam TACs relativos à gratuidade de transporte nas eleições de 2022 no sistema de registro do MP-SP.

A atuação da Assessoria Eleitoral do MP-SP ocorreu via orientação de expedição de Recomendações aos prefeitos do estado de São Paulo. Tais recomendações instruíam sobre a obrigatoriedade da garantia da frequência do transporte público coletivo em níveis normais, sem redução específica no dia do pleito, além da manutenção de gratuidades existentes, sob as penas da lei. O documento, também, reforçava a recomendação de criação de novas gratuidades, "havendo condições de fazê-lo". O modelo de ofício foi enviado para todos os promotores eleitorais, porém não houve retorno dos promotores eleitorais à Coordenação do MP-SP sobre seu real uso, dificultando um aprofundamento no assunto.

Exceção em parte à atuação exclusivamente extrajudicial do MP-SP se deu em dois processos, ajuizados contra o município e contra o estado de São Paulo. O primeiro foi o processo de nº 1061675-16-2022.8.26.0053, ação civil pública de autoria da então vereadora Érika Hilton contra a Fazenda Pública do Município de São Paulo. No caso, a vereadora não possuía legitimidade ativa para ajuizar ação civil pública, e o MP-SP se propôs a atuar no polo ativo, conforme interpretação extensiva do art. 5º, §3º da Lei 7.347/85. Consta no parágrafo que "Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa".

Na manifestação em que assumiu o caso, datada de 21 de outubro de 2022, o MP-SP pediu o deferimento da ação, ressaltando a alta abstenção, os impactos financeiros diminutos e a autorização do TSE e da ADPF 1013 para a implementação da gratuidade. Segundo o MP-SP, seriam necessárias ações positivas por parte do Poder Público para garantir a participação popular nas eleições.

A DPE-SP também requereu ingresso nessa ação, mas como *custos vulnerabilis*, como será detalhado em tópico próprio. A tutela provisória foi indeferida por falta de legitimidade ativa da vereadora, mas somente após o município declarar que concederia a gratuidade (a medida foi formalizada por meio do Decreto Municipal nº 61.916/2022).¹³ Os legitimados para ação civil pública estão previstos no art. 5º da Lei 7.347/1985 e não incluem parlamentares, sendo eles:

- I - o Ministério Público;
- II - a Defensoria Pública;
- III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- V - a associação que, concomitantemente:
 - a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
 - b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O MP-SP agiu da mesma forma no processo nº 1062529-10.2022.8.26.0053, ajuizado pela Bancada Feminista do PSOL contra o estado de São Paulo. Neste caso, porém, foi admitida a titularidade da ação por parte do MP-SP. Ainda assim, o pedido foi indeferido, com o argumento de que a decisão da ADPF 1013 apenas recomendou a implementação de gratuidade. Assim, tendo em vista a separação dos poderes, não caberia ao Judiciário obrigar o estado paulista a conceder o transporte público gratuito. Porém, pode-se inferir que a pressão sobre a Administração Pública surtiu

¹³ Provavelmente, então, a titularidade da ação seria transferida ao MP-SP caso São Paulo não tivesse concedido a gratuidade.

efeitos, já que o ex-governador Rodrigo Garcia anunciou o passe livre no mesmo dia do julgamento, 27 de outubro de 2022 (Porto, 2022).

Por fim, também se observou, em algumas das Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela DPE-SP em municípios paulistas, parecer favorável do MP-SP ao pedido de gratuidade do transpores. Essa atuação ocorreu por vezes apenas por meio da concordância com os argumentos da petição e, em outros casos, trazendo novas informações para reforçar os pedidos.

3.2. Atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Ao decidir os primeiros embargos de declaração da ADPF 1013, Barroso afirmou que ainda que a obrigatoriedade nacional de uma política pública de transporte gratuito nas eleições não fosse viável naquele momento, seria possível reduzir os impactos negativos dessa ausência. De certo modo, a DPE-SP buscou atuar nesse sentido.

Após decisão do STF, como detalhado acima, nenhum município que não adotava anteriormente o passe livre em dias de eleições foi obrigado a implementar a política em 2022. A pressão política, logo, foi importantíssima para questionar gestores públicos e fazer mais municípios iniciarem políticas de gratuidade. A DPE-SP se alinhou a essa agenda e também pressionou os Executivos locais.

Com o intuito de assegurar o direito ao voto das pessoas em situação de vulnerabilidade sem o prejuízo do próprio sustento, os núcleos especializados de Cidadania e Direitos Humanos, de Defesa do Consumidor e de Habitação e Urbanismo da DPE-SP atuaram em três frentes. Essas foram (i) a tentativa de solução extrajudicial por meio de recomendações; (ii) o ajuizamento de ações coletivas e a participação em ações já correntes (iii) a produção de material de apoio para ser replicado em outras Unidades (Ferreira *et al.*, 2023).

3.2.1. Recomendações

No dia seguinte à decisão monocrática de Barroso, ou seja, dois dias antes do primeiro turno, a DPE-SP recomendou que o município de São Paulo oferecesse transporte público urbano coletivo gratuito nos dias dos pleitos

eleitorais. Não houve resposta por parte da prefeitura da capital, levando a um primeiro turno sem isenção de tarifa.

No dia 17 de outubro de 2022, a DPE-SP reforçou a recomendação, agora para o segundo turno. O município respondeu quatro dias depois, alegando que o impacto orçamentário impossibilitaria a concessão da gratuidade, uma vez que estaria na ordem de 7 milhões de reais.¹⁴

Com relação ao transporte de responsabilidade do estado de São Paulo, o Metrô, a CPTM e a EMTU,¹⁵ a DPE-SP também recomendou que o Governo paulista oferecesse a gratuidade. Entretanto, não houve resposta ao ofício.

Não obtive informação organizada sobre recomendações e demais atuações extrajudiciais nos demais municípios do estado. Porém, a DPE-SP declarou que privilegiou a via extrajudicial para a concessão de gratuidades. Nas Ações Cíveis Públicas que serão detalhadas adiante, notei menção a ofícios enviados pela DPE-SP em algumas decisões judiciais e pareceres do MP-SP. Ainda, na petição inicial da Ação Civil Pública contra o estado de São Paulo, a DPE-SP exemplificou que o município de Araraquara declarou a gratuidade após diálogo extrajudicial. Portanto, apesar dos ofícios encaminhados ao município e ao estado de São Paulo terem sido ignorados ou negados, a atuação extrajudicial não deixou de colher algum fruto.

3.2.2. Atuação judicial na capital e no estado de São Paulo

A atuação judicial da DPE-SP, como apresentada acima, dividiu-se em participação em processos já ajuizados e ajuizamento de novas ações. Início, então, com o detalhamento do primeiro tipo de atuação, que ocorreu no processo proposto pela então vereadora Érika Hilton em face do município de São Paulo e previamente citado na descrição do MP-SP, e na ação contra o estado de São Paulo.

¹⁴ Para fins de comparação, o gasto da Prefeitura de São Paulo com subsídios ao transporte público em 2022 foi de 5,1 bilhões de reais (BIMBATI; GUIMARÃES; BORGES, 2023).

¹⁵ As linhas do Metrô, da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – rede de trens que percorre a Grande São Paulo) e da EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – rede de ônibus intermunicipais) formam uma rede interligada entre si e com os ônibus municipais.

A DPE-SP requereu habilitação como *custos vulnerabilis* no processo ajuizado contra o município de São Paulo. "*Custos vulnerabilis*" é uma expressão em latim que significa "guardiã dos vulneráveis". Em todo processo em que se discuta o interesse de vulneráveis, então, seria possível a intervenção da Defensoria – e somente dela – como protetora dos interesses dessas pessoas.¹⁶

Ainda que não haja previsão legal da expressão em si, seu significado está presente tanto na legislação penal (Lei nº 7.210/84, art. 81-A), quanto na cível (CPC, art. 554, § 1º):

Art. 81-A - A Defensoria Pública velará pela regular execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução, para a defesa dos necessitados em todos os graus e instâncias, de forma individual e coletiva. (Incluído pela Lei nº 12.313/2010).

Art. 554, § 1º - No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

A DPE-SP, em seu requerimento para ingresso como *custos vulnerabilis*, fundamentou a procedência do pedido de gratuidade na decisão da ADPF 1013, bem como na alta abstenção, no empobrecimento da população e no direito ao voto. Foram destacados, ainda, o princípio constitucional da igualdade e o direito social ao transporte.

Como já apresentado, a ação foi declarada improcedente por ilegitimidade ativa, mas três dias antes, no dia 24 de outubro de 2022, a capital paulista já havia declarado que concederia a gratuidade no segundo turno.

Isso, porém, não quer dizer que a ação judicial foi inútil. Como apresentado desde a contextualização do tema, a reivindicação pela gratuidade do transporte público urbano em dias de eleições iniciou-se como demanda política, incluindo o sistema de justiça como uma das frentes de pressão, mas não a única. Podemos considerar essa ação civil pública como mais uma forma de pressionar o município. Forma esta que obteve sucesso,

¹⁶ A atuação pode ser comparada à função de *custos legis* (fiscal da lei), atribuída ao MP.

mas apenas por estar junto de outras medidas, como as recomendações previamente enviadas, a pressão do movimento Passe Livre pela Democracia, e o crescente número de municípios adotando a gratuidade.

Além disso, houve atuação na ação civil pública proposta contra o estado de São Paulo. A DPE-SP ajuizou a Ação Civil Pública nº 1062602-79.2022.8.26.0053 no dia 24 de outubro de 2022, requerendo a isenção de tarifa das linhas do Metrô, CPTM e EMTU. A ação, porém, foi julgada extinta sem apreciação do mérito, por conta de litispendência (existência de outra ação com as mesmas causas de pedir e os mesmos pedidos contra a mesma parte) em relação à ação proposta pela Bancada Feminista do PSOL de nº 1062529-10.2022.8.26.0053.

A ação da Bancada Feminista, como explicado anteriormente, foi julgada improcedente, mas a gratuidade foi declarada pelo Governador. Cabe lembrar que o transporte público da região metropolitana de São Paulo é bastante dependente da articulação entre os ônibus municipais da capital e os demais meios de transporte do governo do estado. Portanto, faria pouco sentido conceder a gratuidade apenas no município, ainda que as competências para cada modal de transporte sejam de entes diferentes.

3.2.3. Ações civis públicas e ofícios replicados

A ação da DPE-SP contra o estado de São Paulo foi extinta por conta de outra ação sobre o mesmo tema, que também foi julgada improcedente pelo TJ-SP. Porém, como exposto, a importância da judicialização da política pública neste caso não está apenas na conquista de uma decisão judicial procedente, mas também na pressão política resultante desse ajuizamento. No caso do estado de São Paulo, além disso, existe outra questão que trouxe grande importância para esta atuação.

Tanto no processo contra o município, quanto contra o estado de São Paulo, os Núcleos Especializados da DPE-SP da capital atuaram. A partir desta atuação, então, os defensores enviaram o modelo de Ação Civil Pública usado para pleitear a gratuidade de Metrô, CPTM e EMTU às demais unidades da DPE-SP. Isso resultou no ajuizamento de mais 19 Ações Civis Públicas, contra os municípios de Avaré, Barueri, Bauru, Carapicuíba, Ferraz de Vasconcelos,

Franca, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Jaú, Jundiaí, Mogi das Cruzes, Piracicaba, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São José do Rio Preto e São José dos Campos.

Os Núcleos também enviaram os ofícios de recomendação utilizados em São Paulo. Porém, como não houve sistematização de quais unidades da DPE-SP utilizaram tais recomendações e, ainda, se houve resposta do Poder Público, optei por focar aqui na judicialização.¹⁷ Mencionarei apenas os ofícios que aparecerem nos processos judiciais estudados.

Como todas as petições são extremamente semelhantes, afinal, não houve muito tempo para alterações, utilizo como base para a exposição os comentários da DPE-SP em Ferreira *et al.* (2023, p. 91) sobre os focos de atuação centrais, além da petição inicial do estado de São Paulo, replicada nas outras cidades.

De acordo com Ferreira *et al.* (2023, p. 91), a principal estratégia de atuação envolveu incluir, nas petições iniciais, as informações locais tanto sobre abstenção e escolaridade, quanto sobre subsídios repassados pelo município ao sistema de transporte público. Com isso, objetivou-se demonstrar a ligação entre abstenção e falta de recursos para votar, além da viabilidade orçamentária para conceder a gratuidade da tarifa.

Além disso, uma preocupação importante foi a divulgação da concessão de gratuidade aos usuários do transporte público gratuito. Como tudo tramitou pouquíssimos dias antes das eleições, havia o risco da informação sobre o passe livre não chegar àqueles que deixariam de votar por conta do custo do transporte, prejudicando a efetividade da medida. Por isso, a DPE-SP pediu tanto nas recomendações, quanto nas ações judiciais, a divulgação

¹⁷ Em relatório, a DPESP explicou que “Além do comunicado enviado, as coordenações dos Núcleos procuraram os defensores e defensoras públicas de diversas Unidades com a finalidade de compilar informações sobre a atuação em cada local. Verificou-se que alguns municípios concederam espontaneamente a gratuidade, enquanto em outros foi necessária a judicialização. Identificou-se o ajuizamento de ações em 19 comarcas com atuação da Defensoria Pública, sendo que o pedido foi negado em apenas 3 comarcas” e “A prática é considerada exitosa, pois, em um curto período de tempo entre a divulgação do precedente do STF que amparou os pedidos e a realização do segundo turno das eleições, foi possível construir uma atuação completa, privilegiando a tentativa de solução extrajudicial e manejando os recursos judiciais cabíveis em tempo hábil.” Isso mostra um esforço da DPESP em privilegiar as recomendações, o que permite inferir que elas ocorreram em todos os casos de judicialização, como primeira opção (FERREIRA *et al.*, 2023, p. 91).

adequada e com antecedência da gratuidade. As páginas eletrônicas da DPE-SP também postaram periodicamente a lista atualizada de municípios com tarifa zero no segundo turno.

Na petição inicial modelo, foram trazidos argumentos semelhantes àqueles usados ao longo da ADPF 1013, como a existência de transporte gratuito em dias de eleições para residentes em zonas rurais, indígenas, quilombolas e comunidades remanescentes; a existência de PLs sobre o tema no Congresso Nacional; o empobrecimento da população após a crise econômica e sanitária, e a maior abstenção entre os mais pobres. Além disso, a DPE-SP fez uma síntese sobre a decisão do STF, também trazendo municípios paulistas que, sem necessidade de judicialização, decidiram instituir o passe livre, fundamentando os seus Decretos na decisão da Corte Constitucional.¹⁸

Ainda, foi detalhada a atuação prévia da DPE-SP para tentar atingir o objetivo da Ação Civil Pública de forma extrajudicial, via recomendações. A DPE-SP também trouxe a atuação de outras Defensorias, como a DPE-RS, que ajuizou ação contra o município de Rio Grande, e a DPE-GO, que atuou como *custos vulnerabilis* em outro caso semelhante.

A partir disso, foi pedida a concessão de medida liminar para: (i) oferecimento de transporte público coletivo gratuito nas linhas de Metrô, CPTM e EMTU nos dias de pleitos eleitorais, mantendo o serviço em níveis normais; e (ii) divulgação adequada e com antecedência da medida, em caso de concessão.

A ação foi replicada em 19 outras comarcas, com pouca ou nenhuma alteração do conteúdo da petição inicial. Ainda assim, os resultados não foram uniformes. Após análise detalhada dos processos, constatou-se que:

- em 9 municípios, Barueri, Bauru, Carapicuíba, Ferraz de Vasconcelos, Franca, Guarulhos, Jaú, Rio Claro e São José do Rio Preto, a ação foi declarada procedente;

¹⁸ Seriam eles: Osasco, Diadema, Limeira, Taboão da Serra, Embu das Artes, Araraquara, Jacareí, Araras, Ribeirão Pires, Santa Rosa do Viterbo, Rio Grande da Serra, Pirapora do Bom Jesus e Vargem Grande Paulista.

- em 3 municípios, Mogi das Cruzes, Piracicaba e São José dos Campos, a ação foi declarada improcedente e não houve gratuidade;
- em 2 municípios, Avaré e Itapeverica da Serra, a ação foi declarada improcedente, mas a gratuidade foi atingida por outros meios;
- em 3 municípios, Ribeirão Preto, Santo André e Santos, houve concessão de gratuidade antes da decisão judicial e, por isso, foi declarada a perda de objeto da ação;
- em 1 município, São Bernardo do Campo, a ação foi extinta por não ter sido julgada a tempo;
- e em 1 município, Jundiaí, houve tarifa social de um real.

Analisando as cidades no mapa do estado de São Paulo, constata-se uma concentração de ações judiciais na Grande São Paulo (8 de 19). Não encontrei nenhum padrão geográfico ou relacionado à divisão administrativa do Judiciário que justificasse a distribuição das decisões conforme a procedência dos pedidos.

Nos municípios em que o resultado foi procedente, decisões usaram da recomendação da ADPF 1013 como fundamento, ressaltando questões como a vulnerabilidade econômica e o direito constitucional ao voto:

A pretensão em apreço é de relevo ímpar para garantir aos munícipes em situação de vulnerabilidade econômica o exercício e o cumprimento de seu direito constitucional ao voto, devendo o Estado, por todos seus entes, tomar todas as medidas necessárias voltadas a tal desiderato. Nesse sentido, a ADPF 1013.¹⁹

Além disso, alguns casos trazem questões específicas que merecem destaque. Em São José do Rio Preto, a decisão judicial focou na questão orçamentária. De acordo com dados disponíveis no Portal da Transparência do município sobre subsídios e tarifas, poderia ser estimado um gasto de 78.633,90 reais com a gratuidade do segundo turno, com base no valor da passagem e no número de usuários previsto. Isso seria aproximadamente 0,0025% do custo com subsídios para transporte executados no ano anterior e 0,0049% do previsto para 2022. Para a juíza, esses dados seriam

¹⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 1005382-97.2022.8.26.0191. Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerida: Município de Ferraz de Vasconcelos. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=5B00046N10000&processo.foro=191&processo.numero=1005382-97.2022.8.26.0191>

demonstração suficiente da viabilidade econômica da concessão. Ainda de acordo com ela:

Deve ser destacado, também, que o ideal seria que a gratuidade almejada já tivesse sido regulamentada por lei ou, ao menos, que tivesse sido autorizada pelo Poder Executivo, nos termos da já citada decisão do C. STF, mas, diante das peculiaridades do agravamento da situação econômica das pessoas em situação de maior vulnerabilidade em decorrência da pandemia de COVID 19 e aumento da inflação, notadamente no primeiro semestre do corrente ano, mas cujas consequências ainda se refletem no momento atual, presentes os requisitos para a concessão da liminar, por se vislumbrar, inclusive, omissão inconstitucional do legislativo, ao não editar lei sobre o tema de concessão de transporte gratuito no dia das eleições.²⁰

Em Rio Claro, o MP-SP ressaltou em parecer que a recomendação da DPE-SP à Prefeitura sequer foi respondida. Ainda, o município teria inaugurado uma linha de ônibus gratuita para a vacinação contra a COVID-19, o que indicaria que a medida poderia ser novamente tomada por um único dia. Em Carapicuíba, por fim, houve concessão e cumprimento da medida, mas a Prefeitura respondeu em contestação que não havia fonte de receita para custear a política, o que acarretaria problemas orçamentários.

Em Mogi das Cruzes e Piracicaba, a gratuidade foi negada já em primeira instância, com tentativas de agravo de instrumento prejudicadas por perda do objeto, tendo em vista a falta de tempo até o pleito eleitoral. Em São José dos Campos, por sua vez, a medida foi concedida na primeira instância, mas negada após recurso da Prefeitura. Os principais argumentos utilizados pelo TJ-SP em sede recursal foram a falta de antecedência e a decisão da ADPF 1013, que apenas recomendava a implementação de gratuidades:

Ao apreciar os embargos de declaração opostos contra essa decisão, o Ministro Roberto Barroso, em decisão monocrática, reforçou a conclusão inicial quanto a não ser obrigatório o transporte gratuito, embora tenha entendido recomendável.

De fato, 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, pelo Município, sem lei e sem prévia previsão orçamentária.

²⁰ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 1059225-83.2022.8.26.0576. Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerida: Município de São José do Rio Preto. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G0000PG7O0000&processo.foro=576&processo.numero=1059225-83.2022.8.26.0576>

Assim, denota-se que a pretensão da agravante, conquanto louvável, encontra óbice no posicionamento do STF e também na Constituição Federal, em específico em seu artigo 167, que proíbe a realização de despesas sem a indicação de onde provirão os recursos a tanto destinados.

Logo, para concessão de tal benesse, imprescindível a edição de lei pela pessoa jurídica de direito público competente para a sua instituição.

Assim, não cabe ao Poder Judiciário decidir pela gratuidade do transporte público, ou mesmo quais políticas públicas devem ser adotadas, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução da política pública.

Não se mostra admissível que uma decisão judicial, por melhor que seja a intenção de seu prolator ao editá-la, venha a substituir o critério de conveniência e oportunidade que rege a edição dos atos da Administração Pública, porque ao Poder Judiciário não é dado dispor sobre os fundamentos técnicos que levam à tomada de uma decisão administrativa.²¹

No caso de Mogi das Cruzes, o juiz trouxe a informação de que todos os bairros do município teriam escolas municipais e estaduais, além de universidades e escolas particulares, contribuindo para que o domicílio eleitoral e o domicílio civil dos cidadãos fossem próximos. Portanto, a gratuidade do transporte não seria necessária.

Em Avaré e Itapeverica da Serra, as Ações Civis Públicas foram julgadas improcedentes, mas as respectivas prefeituras concederam o passe livre mesmo assim. Em Avaré, houve ofício da DPU recomendando a medida (Avaré, 2022). Cabe mencionar que ambas as cidades, assim como todas as que exponho abaixo foram consideradas como casos de procedência do pedido pela DPE-SP, uma vez que é afirmado em FERREIRA *et al.* (2023, p. 92) que “Identificou-se o ajuizamento de ações em 19 comarcas com atuação da Defensoria Pública, sendo que o pedido foi negado em apenas 3 comarcas” (sendo essas três Mogi das Cruzes, Piracicaba e São José dos Campos). Ainda que a atuação judicial seja forma de pressão relevante, acredito que essa afirmação da instituição, de que apenas 3 comarcas tiveram o pedido negado, induz ao erro. Enquanto nos casos de procedência há causalidade direta entre a ação judicial e a gratuidade local, nessas outras comarcas até pode-se

²¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 1031840-60.2022.8.26.0577. Requerente: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerida: Município de São José dos Campos. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=G1000NRF0000&processo.foro=577&processo.numero=1031840-60.2022.8.26.0577>

afirmar alguma relação entre as duas variáveis, mas não equiparar os acontecimentos com aqueles em que o passe livre só foi concedido por determinação judicial.

Em Ribeirão Preto, Santo André e Santos, os Executivos locais anunciaram a garantia do transporte público gratuito antes da liminar, resultando em perda do interesse processual. Já em São Bernardo do Campo, o processo foi extinto por perda do objeto, devido à falta de direcionamento ao Plantão Judiciário por parte do requerente, fazendo com que a ação não pudesse ser examinada antes das eleições. Além disso, a prefeitura também noticiou a concessão do passe livre no dia seguinte à distribuição da ação.

Em Jundiaí, por fim, existia tarifa social de um real no primeiro e no terceiro domingo do mês. Como o primeiro turno ocorreu no primeiro domingo de outubro, a data coincidiu com o pleito eleitoral. Porém, isso não aconteceu no segundo turno, que ocorreu no quarto domingo do mês. Após a liminar decidindo pela procedência da gratuidade, então, a prefeitura entrou com pedido de reconsideração para alterar o passe livre para tarifa social, adiantando o primeiro domingo de novembro e não gerando prejuízos financeiros ao erário. Este era, inclusive, o pedido subsidiário da DPE-SP nesta Ação Civil Pública em específico, por conta da especificidade da tarifa social existente em Jundiaí. A reconsideração foi aceita pelo Juízo, alterando a decisão pela gratuidade para a tarifa de um real.

4. ADPF 1013 depois da apuração

As eleições de 2022 chegaram ao fim e a urgência da pauta do transporte público gratuito, também. Porém, os movimentos por transporte de qualidade para todos continuaram a existir e a ADPF 1013 ainda pendia de decisão final de mérito.

Não objetivo, com esse capítulo, realizar um detalhamento sobre as lutas pelo transporte ou as experiências permanentes de tarifa zero, que consistem em agendas importantes, mas muito vastas e fora do escopo desta monografia.²² Porém, cabe realizar um breve balanço sobre as gratuidades implementadas em outubro de 2022 e a decisão final da ADPF 1013, bem como explorar dois casos específicos que ocorreram em 2023: eleições de conselheiros tutelares e o transporte nos dias de provas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Início com um balanço sobre os casos de gratuidades implementadas. Como exposto com o caso de São Paulo, diversos municípios conseguiram a concessão de gratuidade nos dias de eleições após ajuizamento de ação civil pública. Além disso, outras isenções de tarifa foram implementadas por iniciativa das próprias prefeituras²³ ou após pressão por vias extrajudiciais²⁴. Ainda, alguns municípios já teriam o passe livre de toda forma, pela existência prévia de gratuidades, sejam permanentes,²⁵ sejam em domingos²⁶/dias eleitorais.²⁷ Entretanto, muitas cidades não contaram com a gratuidade, ou a tiveram apenas no segundo turno. Não cabe aqui fazer uma

²² Para entender melhor os movimentos pelo transporte de qualidade como um todo, ver o livro ANDRÉS, Roberto. **A razão dos centavos: Crise urbana, vida democrática e as Revoltas de 2013**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2023. Para mais detalhes em experiências de passe livre permanentes em municípios no Brasil e no mundo, ver SANTINI, Daniel. **Passe livre: as possibilidades da tarifa zero contra a distopia da uberização**. 1ª edição. São Paulo: Autonomia Literária: Fundação Rosa Luxemburgo, 2019.

²³ A capital da Bahia, Salvador, é um exemplo de município que, espontaneamente, concedeu a gratuidade desde o primeiro turno após a decisão do STF (Bruno, 2022).

²⁴ Como os exemplos do estado de São Paulo trazidos ao longo da pesquisa.

²⁵ Daniel Santini, pesquisador sobre o direito à mobilidade, realiza mapeamento contínuo das cidades brasileiras com transporte público totalmente gratuito. O mapeamento está disponível em:

https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1Yz0tdeejoj6xqqEI7z_QafV3ubh70lom&ll=-18.94780174424375%2C-49.196066193749985&z=2

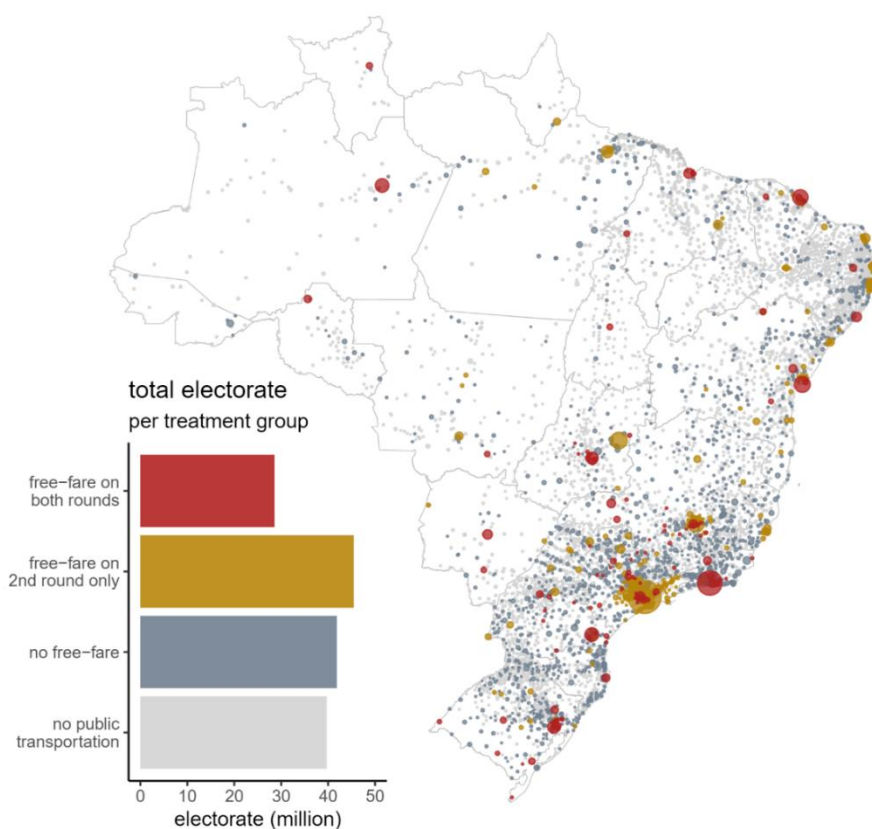
²⁶ Maceió, por exemplo, lançou a isenção de tarifa aos domingos com o slogan "Domingo é livre!" em 2022, antes das eleições (Coutinho, 2023).

²⁷ Manaus é um exemplo de capital, para além de Porto Alegre, que já implementava o transporte gratuito em dias de eleições antes de 2022 (G1, 2020).

análise exaustiva de todos os acontecimentos, mas, apenas com o caso paulista e as negativas enfrentadas pela própria DPE-SP, podemos concluir que o esforço pelas gratuidades teve algum sucesso. Porém, ele não abrangeu todos os municípios com transporte público urbano, que dirá todos os eleitores brasileiros.

Em mapa disponibilizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Figura), é possível visualizar a distribuição do passe livre no território brasileiro. O mapa faz parte de uma pesquisa intitulada "Transporte público gratuito e participação eleitoral" (PEREIRA, 2023), na qual se buscou avaliar o efeito da gratuidade sobre as taxas de comparecimento às urnas. A pesquisa levantou que 82 municípios implementaram a política ainda no primeiro turno, abrangendo 28,8 milhões de eleitores. Depois disso, 297 municípios concederam a gratuidade no dia do segundo turno, somando 75,8 milhões de eleitores com acesso ao passe livre.

Figura – Mapa de distribuição de gratuidades de transporte público urbano no território brasileiro.



Fonte: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes *et al.* TD 2869 - Transporte público gratuito e participação eleitoral. **IPEA**, p. 1-18, 2023. **Tradução da legenda, do inglês:** Título: "Eleitorado total por grupo de tratamento:". Em vermelho: "Passe livre em ambos os turnos". Em amarelo: "Passe livre apenas no segundo turno". Em cinza-escuro "Sem passe livre". Em cinza-claro: "Sem transporte público". Eixo X: "Eleitorado (milhões de eleitores)". A imagem pode ser encontrada em: <https://github.com/renatosv1988/eleicao/blob/main/mapa.pdf>.

Os dados utilizados como base para o mapa mostram que boa parte dos municípios pintados de vermelho ou amarelo são capitais ou cidades com um número maior de habitantes e, portanto, de eleitores (simbolizados pelo tamanho do círculo). Ainda assim, nem mesmo todas as capitais contaram com transporte público gratuito e com funcionamento regular. Rio Branco foi a única de todas as capitais federais a não decretar o passe livre, mesmo após judicialização por parte da DPE-AC (Muniz, 2022). E, ainda que houvesse a declaração de concessão da política pública por parte do município de Macapá, alguns eleitores precisaram esperar o ônibus gratuito por três horas, levando a desistências e conseqüentes abstenções (Pacheco; Aleixo, 2022).

Porém, ao menos com o que sabemos até agora, isso não será mais verdade nas eleições de 2024. No dia 18 de outubro de 2023, o STF decidiu, por unanimidade, que o Poder Público tem a obrigação de fornecer transporte público regular e gratuito em dias de eleições (Poder, 2023). Foi dada prioridade a uma decisão do Legislativo, que poderia detalhar questões orçamentárias e de competência, mas, se não editada norma, haverá obrigatoriedade de passe livre nas eleições em todo Brasil a partir de 2024.

A decisão como um todo incorporou argumentos extremamente semelhantes àqueles detalhados na medida cautelar. Barroso reiterou que o valor da multa ser maior do que o preço da passagem é uma forma de criar um voto censitário e que a falha do Poder Público em assegurar o direito ao voto é inconstitucional. A gratuidade de transporte público urbano, então, promoveria a igualdade, além de também evitar ilegalidades, uma vez que o transporte privado pode ser utilizado como instrumento de interferência no resultado eleitoral. A tese de julgamento proposta, assim, seria a de que "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."

O Ministro continuou a sustentação, afirmando que a arena preferencial para a instituição da medida é o Parlamento, “onde as decisões políticas fundamentais devem ser tomadas em uma democracia”. Entretanto, a omissão legislativa comprometeria os direitos políticos. Por isso, Barroso optou por uma solução que chama de intermediária, privilegiando a arena legislativa, mas sem deixar de proteger direitos fundamentais. A decisão final seria um apelo ao Legislativo para que regule a matéria. Caso contrário, ficaria valendo a decisão do STF de que, a partir das eleições de 2024, a manutenção de frequência compatível com os dias úteis e a gratuidade do transporte são obrigatórias. Essa decisão, para Barroso, seria um caso de diálogo institucional com o Poder Legislativo. Porém, é questionável o quão “intermediária” e “dialógica” esta determinação é: as obrigações já estão postas e as escolhas em aberto dizem respeito a pontos relativamente acessórios, como custeio, fiscalização e monitoramento. Pontos estes que, em discussão, já foram decididos pelo STF. Na ausência de lei editada, o custeio caberia ao ente federado responsável pelo respectivo transporte e a fiscalização e o monitoramento, à Justiça Eleitoral.

Barroso, também, trouxe o que ele chama de “dado empírico importante”. O referendo da medida cautelar só ocorreu entre o primeiro e o segundo turno, ou seja, várias gratuidades, especialmente em capitais, só foram implementadas no segundo turno. Ainda de acordo com o Ministro, o índice de abstenção eleitoral no segundo turno foi, pela primeira vez na história, menor do que o do primeiro turno, “a demonstrar que a gratuidade fomenta o comparecimento eleitoral”. Considero essa afirmação de Barroso uma falácia, pois estabelece uma causalidade entre a decisão do STF e a menor abstenção eleitoral, o que não foi verificado empiricamente (PEREIRA *et al.*, 2023). Detalharei esse ponto no fim do capítulo.

Na discussão, outros pontos interessantes foram mencionados. Alexandre de Moraes realizou uma argumentação semelhante à da DPE-SP, rebatendo o alarde à época da medida cautelar de que os municípios não teriam dinheiro para arcar com a gratuidade. O Ministro, que foi secretário Municipal de Transportes de São Paulo e Presidente da SPTrans de 2007 a 2010, apresentou dados que mostram como o gasto seria irrisório quando

comparado com todo o serviço de transporte. Segundo ele, em média, o uso da frota de ônibus de segunda a sexta seria de 100%; aos sábados, 60%, e aos domingos, 40%. Assim, os domingos representariam 6,7% dos gastos totais do município com transporte público. Considerando a equiparação da frequência, se dois domingos nos anos eleitorais (referentes a primeiro e segundo turnos) passassem de 40% de frota em uso para 100%, o aumento anual seria de 0,2% da estrutura necessária. Considerando também a gratuidade, a política representaria 0,37% do gasto anual do município com transporte. Às palavras de Moraes, isso “é absolutamente nada” (SOUZA, 2023).

Também houve uma interação entre Moraes e Cármen Lúcia sobre possíveis formas de fiscalização por parte da Justiça Eleitoral, uma vez que o transporte pode ser mal utilizado para viabilizar vantagens políticas. Foi reiterada, então, a necessidade de uso de 100% da frota em dias de eleições. Isso evitaria que os prefeitos privilegiassem linhas que transportam seus redutos eleitorais. Ainda, as linhas especiais já previstas na regulamentação da Justiça Eleitoral deveriam ser mais usadas, mas sempre com planejamento e fiscalização. A Ministra mencionou a necessidade de formular “Planos de Mobilidade Eleitoral”, a serem elaborados pela Justiça Eleitoral em diálogo com os Executivos locais. O tema não foi muito mais detalhado, visto que o tom do debate como um todo caminhou para a necessidade de regulamentação por parte do Legislativo e não do STF.

A decisão final, enfim, garantiu a homogeneidade da política conforme a localização geográfica, garantindo que o domicílio eleitoral do cidadão não determinasse se ele teria ou não acesso ao passe livre. Porém, algumas questões persistem. No caso de eleições facultativas, seria possível entender que a gratuidade de transporte também deveria ser obrigatória? Ainda que o passe livre fomente a participação nas eleições e, conseqüentemente, a cidadania, o argumento de que o voto é um dever e o Estado, por isso, deveria fornecer os meios básicos para o eleitor votar, não se aplica – uma vez que, nesses casos, não há multa imposta ao eleitor faltoso ou dever de votar, há apenas o direito.

Ainda assim, logo antes das eleições facultativas para conselheiros tutelares de 2023, que ocorreram no dia 1º de outubro (ou seja, antes da decisão final do STF), o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania enviou recomendação às prefeituras pedindo o transporte público gratuito. No documento, foi usado como um dos fundamentos a decisão em medida cautelar do STF. Essa possibilidade, entretanto, não foi discutida pelos ministros na nova votação, deixando em aberto para o Legislativo ou, eventualmente, para novas disputas judiciais locais.

Além disso, essa discussão, ainda mais considerando sua escalada ao STF, traz à tona o papel do transporte na consolidação de demais direitos fundamentais. Um exemplo prático ocorreu com o direito à educação. Isso porque, nos dias 5 e 12 de novembro de 2023, quinze capitais ofereceram transporte público gratuito para estudantes que iriam realizar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) (G1, 2023). O que impediria que argumentos semelhantes àqueles usados para as eleições fossem aplicados para os dias de ENEM, tornando a política de gratuidade um novo caso de obrigação judicial? Nada, a princípio.

Por último, retomo aqui a pesquisa do IPEA supracitada (PEREIRA *et al.*, 2023) e o argumento do Ministro Barroso na sustentação da decisão final de mérito sobre a queda na abstenção eleitoral no segundo turno de 2022. O relatório apontou que a política do passe livre no dia da eleição não teve efeito significativo sobre o comparecimento dos eleitores:

Se a adoção da política de gratuidade reduzisse significativamente o custo da participação, seria de se esperar que a variação de comparecimento entre o primeiro e o segundo turnos da eleição presidencial de 2022, em comparação com a variação observada em 2018, fosse estatisticamente diferente nos municípios em que o custo do transporte público se alterou entre os dois turnos. No entanto, não foi encontrada diferença significativa (PEREIRA *et al.*, 2023).

Entretanto, isso não significa que a política não teve qualquer impacto. Foi verificado um aumento sobre os níveis de mobilidade nos dias de eleição, incluindo áreas de parques, supermercados, farmácias, comércio e recreação. Assim, a redução dos custos monetários pôde melhorar o acesso dos eleitores a suas seções eleitorais e a demais áreas da cidade, mas essa política, sozinha, não foi suficiente para diminuir a abstenção eleitoral. O que ela fez

foi contribuir com o acesso às seções (pessoas que já votariam de qualquer maneira puderam fazer isso em menos tempo e com menos custos) e com a mudança de modal de transporte, o que gera benefícios ambientais. Ainda, os pesquisadores afirmam em relatório que:

Assim, os governos podem justificar a adoção de políticas de isenção de tarifas por motivos normativos, por exemplo, argumentando que as agências governamentais e os sistemas de trânsito não devem impor custos aos eleitores que buscam participar de eleições democráticas, mas sabendo que tais políticas podem não trazer mais eleitores às urnas (PEREIRA et al., 2023).

O comparecimento mais elevado no segundo turno de 2022, ademais, poderia ser explicado por algumas hipóteses, como a alta competição nas eleições, que foram extremamente acirradas, combinada com a já existente proximidade da seção eleitoral à residência da maioria dos votantes, graças à distribuição feita pelo TSE. Consequentemente, os custos monetários de deslocamento seriam muito pequenos, fazendo com que o incentivo do passe livre urbano não fosse relevante a ponto de alterar a decisão de ir votar. Faço a ressalva, aqui, que isso vale para o transporte urbano, uma vez que habitantes de zonas rurais afastadas com frequência não possuem essa mesma proximidade da seção eleitoral.

Isso não significa que não existiram pessoas que foram votar apenas porque o passe livre existiu. Também não significa que a política não deva ser aplicada em todo país. Apenas significa que não há causalidade provada entre a gratuidade de transporte e menor abstenção eleitoral em 2022, e que não há dados que comprovem que a política, sozinha, produza grandes efeitos no comparecimento de eleitores às urnas.

A constatação de Barroso de que o referendo do STF levou a uma menor abstenção, portanto, acaba sendo um caso da falácia “depois disso, logo causado por isso”.²⁸ No campo da Avaliação de Políticas Públicas, existe a avaliação de impacto, que fornece material empírico para a tomada de melhores decisões no futuro e o aprimoramento das políticas (Brasil, 2018). O que Barroso fez em sua sustentação foi uma avaliação de impacto falaciosa. Ainda que o passe livre tenha diversos benefícios e represente um avanço

²⁸ Do latim, “*post hoc ergo propter hoc*”.

social, avaliá-lo por uma mera correlação com a queda da abstenção eleitoral acaba sendo uma forma de esvaziar um debate vasto e complexo do campo da Avaliação de Políticas Públicas, mitigando a possibilidade de melhorias na medida.

Considerações finais

O prefeito de Porto Alegre poderia antecipar que haveria alguma resistência após a negativa da tarifa zero nas eleições de 2022. Talvez ele só esperasse manifestações pequenas e facilmente ignoráveis, ou no máximo uma resolução extrajudicial local, como de fato ocorreu. Porém, ele com certeza não imaginava que negar a gratuidade de transporte público urbano em uma eleição geraria uma mobilização em escala nacional, resultando em diversos municípios com gratuidades implementadas ainda em 2022 e, pouco mais de um ano depois, a obrigação de todos os municípios concederem o passe livre nas eleições futuras.

Isso porque essa mobilização política e jurídica não era óbvia. Ajuizar ação de controle concentrado de constitucionalidade no STF após o fim de uma política pública em um único município não é uma estratégia usual. Mas foi o que ocorreu e, graças a essa atuação, cerca de 75,8 milhões de eleitores de zonas urbanas com transporte público puderam se locomover gratuitamente até suas zonas eleitorais em 2022.

O grande ganho desse percurso jurídico, entretanto, pode ser enxergado na consolidação trazida pelo direito: a partir de 2024, todos os municípios deverão aplicar o passe livre em dias de eleições. A mobilização política foi crucial para esse resultado, mas a escolha por acionar o STF permitiu que o esforço fosse mais dificilmente derrubado, evitando a necessidade de replicá-lo a cada dois anos para novos pleitos eleitorais. Graças ao litígio, a luta política pôde resultar em mais certezas e tornar a gratuidade de fato uma obrigação e não apenas uma recomendação, como foi em 2022. E este percurso pode servir de modelo para eventuais novos litígios em outras políticas públicas que garantam direitos fundamentais.

Este trabalho, então, explica como se deu o percurso pelo passe livre nas eleições, analisando a ADPF 1013 em três etapas. Na primeira etapa, que diz respeito à decisão cautelar do STF, encontrei uma resposta contida por parte do Tribunal. Enquanto a gratuidade de transporte foi elogiada como política pública contra a abstenção dos eleitores, o STF reconheceu suas limitações na interferência dos demais poderes e entes federados, não

determinando a obrigatoriedade da medida. Essa decisão, ademais, foi enfrentada via TSE, quando a Coligação pelo Bem do Brasil tentou criar um fato político infundado e desestimular a implementação de gratuidades pelos gestores locais. O TSE e o STF responderam a essas acusações, reforçando que os prefeitos não seriam penalizados ao decretarem o passe livre.

Após isso, passei para a análise da implementação de gratuidades locais nas eleições de 2022. O recorte escolhido, São Paulo, contou com atuação tanto do MP-SP, quanto da DPE-SP. O MP-SP agiu por meio de recomendações e pareceres em ações judiciais, não ajuizando nenhuma ação civil pública. A DPE-SP, por sua vez, optou primeiramente por uma estratégia extrajudicial. Porém, a instituição também ajuizou ações civil públicas em 19 municípios, além do estado de São Paulo. Dessas ações, nove resultaram na gratuidade de transporte público urbano no segundo turno de 2022 por determinação judicial. Ainda, apesar de não ser possível medir este impacto, ambas as instituições contribuíram para pressionar politicamente outros municípios a concederem a gratuidade, fazendo parte de uma mobilização política maior.

Por fim, voltei ao STF para analisar a decisão final da ADPF 1013. O Tribunal determinou que o Legislativo deveria regular o tema do transporte gratuito nas eleições, que deve ser obrigatório em todo o Brasil. Caso a lei não seja editada, haverá passe livre a partir das eleições de 2024, com custeio por conta dos respectivos entes responsáveis pelo transporte local (município ou estado) e fiscalização da Justiça Eleitoral.

Todavia, encerro este trabalho com questões em aberto. Isso porque, por mais que este estudo seja a primeira sistematização das informações da ADPF 1013, ele foi feito a partir de alguns recortes, como toda pesquisa. Portanto, existem lacunas que poderão ser respondidas por novos estudos.

Uma das questões ainda não estudadas diz respeito à estratégia para a atuação no STF. Ainda que tenha havido uma mobilização organizada da sociedade civil liderada pelo Passe Livre pela Democracia (que provavelmente dialogou com a Rede Sustentabilidade em algum momento), a ADPF 1013 foi ajuizada antes da formação dessa organização. Assim, há diversas lacunas a

serem respondidas sobre como a demanda do transporte público urbano gratuito em dias de eleições chegou até o partido e, a partir dessa chegada, como se deu a definição da estratégia escolhida. Uma pesquisa voltada a entrevistar os atores descritos nesta monografia, então, poderia responder esses questionamentos.

Além da estratégia no STF, a motivação para cada estratégia institucional local, tanto neste recorte espacial de São Paulo, quanto em outros, é um objeto de pesquisa relevante. Penso que esta lacuna poderia ser estudada também por meio de entrevistas com os atores envolvidos, compreendendo o que motivou cada tipo de ação neste caso específico, seja via recomendação extrajudicial, seja via judicialização.

Por último, realizei aqui um estudo de caso sobre a implementação das gratuidades em 2022 no estado de São Paulo. Não pretendo realizar qualquer generalização sobre o que ocorreu em todos os municípios do país. Pesquisas que explorem aspectos da implementação das gratuidades em outras localidades, então, poderão encontrar diferentes resultados. Exemplos interessantes de lacunas de pesquisa são o Acre e o Amapá, já que Rio Branco foi a única capital sem passe livre e Macapá teve diversos problemas na implementação da política no dia do segundo turno.

Espero, então, que este trabalho contribua com a agenda de pesquisa sobre o transporte público urbano gratuito nas eleições. Pude, nesses meses, me aprofundar em um assunto que me instiga e compreender melhor suas nuances. Acima de tudo, acredito que este seja um importante passo na minha trajetória de pesquisa, que tive a sorte e o prazer de realizar aqui.

Referências bibliográficas

AEC. Voting options. **Australian Electoral Commission**, 03 de out. de 2023. Disponível em: https://www.aec.gov.au/voting/ways_to_vote/. Acesso em 09 de novembro de 2023.

ANDRADE, Carolina. Eleições 2022: capitais e estados brasileiros têm transporte público gratuito neste domingo (30). **G1**, 30 de out. de 2022.

Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/30/eleicoes-2022-capitais-brasileiras-tem-transporte-publico-gratuito-neste-domingo-30.ghtml>. Acesso em 21 de nov. de 2023.

AVARÉ terá transporte gratuito no domingo de eleição. **Jornal in Foco**, 27 de out. de 2023. Disponível em: <https://jornalinfoco.com.br/avare-tera-transporte-gratuito-no-domingo-dia-da-eleicao/>. Acesso em: 22 de nov. de 2023.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.

ALMEIDA, Eloísa Machado de. Capacidades institucionais dos amici curiae no STF: acessibilidade, admissibilidade e influência. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 1, p. 678-707, 2019.

ANDRÉS, Roberto. **A razão dos centavos: Crise urbana, vida democrática e as Revoltas de 2013**. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2023.

BIMBATI, Ana Paula; GUIMARÃES, Saulo Pereira; BORGES, Stella. SP: Prefeito aumenta gasto com subsídio de ônibus sem exigir contrapartida.

UOL Notícias, 15 de set. de 2023. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/09/15/prefeitura-sp-gasto-subsidio-onibus-empresas.htm>. Acesso em 21 de nov. de 2023.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas guia prático de análise ex post**. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRUNO Reis anuncia ônibus de graça em Salvador no dia da eleição.

Correio 24 horas, 30 de set. de 2023. Disponível em:

<https://www.correio24horas.com.br/eleicoes/bruno-reis-anuncia-onibus-de-graca-em-salvador-no-dia-da-eleicao-0922>. Acesso em: 22 de nov. de 2023.

CAMARGO, Isabella; HANNA, Wellington. Diretor-geral da PRF posta em rede social pedido de voto em Bolsonaro e depois apaga. **G1**, 30 de out. de 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/30/diretor->

[geral-da-prf-posta-em-rede-social-pedido-de-voto-em-bolsonaro-e-depois-apaga.ghtml](#). Acesso em 09 de novembro de 2023.

CASTRO, Cristina Moreno de. No ranking dos preços de passagens de ônibus, BH aparece entre as tarifas mais caras do país. **G1**, 23 de nov. de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/11/23/no-ranking-dos-precos-de-passagens-de-onibus-bh-aparece-entre-as-tarifas-mais-caras-do-pais.ghtml>. Acesso em 09 de novembro de 2023.

CNN. Entenda a prisão do Silvinei Vasques, ex-diretor-geral da PRF. **CNN**, 09 de ago. de 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entenda-a-prisao-do-silvinei-vasques-ex-diretor-geral-da-prf/>. Acesso em 21 de fev. de 2024.

COUTINHO, Luana. Programa “Domingo é Livre” da prefeitura de Maceió (AL) já conta com mais de 1,9 milhão de embarques. **Diário do Transporte**, 08 de março de 2023. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2023/03/08/programa-domingo-e-livre-da-prefeitura-de-maceio-al-ja-conta-com-mais-de-19-milhao-de-embarques/>. Acesso em 09 de novembro de 2023.

CUNNINGHAM, John M. Why are U.S. elections held on Tuesdays? **Britannica**, sem data. Disponível em: <https://www.britannica.com/story/why-are-us-elections-held-on-tuesdays>. Acesso em: 21 de nov. de 2023.

EL CRONISTA. Elecciones 2023: ¿son gratis los colectivos, tren y subte hoy 19 de noviembre y cómo funciona el transporte público?. **El Cronista**, 19 de nov. de 2023. Disponível em: <https://www.cronista.com/informacion-geral/elecciones-2023-son-gratis-los-colectivos-tren-y-subte-hoy-19-de-noviembre-y-como-funciona-el-transporte-publico/>. Acesso em: 21 de nov. de 2023.

FERRAZ, Adriana. Índice de abstenção é maior entre pobres e mobiliza campanha de Lula. **UOL Notícias**, 24 de set. de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/09/24/indice-de-abstencao-e-maior-entre-pobres-e-mobiliza-campanha-de-lula.htm>. Acesso em 21 de fev. de 2024.

FERREIRA, Allan Ramalho *et al.* Garantindo o direito ao voto nas eleições gerais de 2022: a gratuidade dos transportes públicos. In: BARROSO, Camila Marques; SCHWEIKERT, Peter Gabriel Molinari (Orgs.). Questões Institucionais e Atuação Interdisciplinar: Prêmio Justiça para Todas e Todos Josephina Bacariça 2023. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 8, n. 35, 2023.

G1. Enem 2023: 15 capitais terão transporte público gratuito neste domingo (5). **G1**, 03 de nov. de 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/enem/2023/noticia/2023/11/03/enem->

[2023-capitais-gratuidade-transporte-publico.ghtml](#). Acesso em: 21 de nov. de 2023.

G1. Manaus terá transporte coletivo gratuito no segundo turno das eleições 2020. **G1**, 27 de nov. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/eleicoes/2020/noticia/2020/11/27/manaus-tera-transporte-coletivo-gratuito-no-segundo-turno-das-eleicoes-2020.ghtml>. Acesso em: 22 de nov. de 2023.

G1. Prefeito sanciona leis sobre passe livre e isenções tarifárias do transporte público de Porto Alegre. **G1**, 30 de dez. de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/12/30/prefeito-sanciona-leis-sobre-passe-livre-e-isencoes-tarifarias-do-transporte-publico-de-porto-alegre.ghtml>. Acesso em: 21 de nov. de 2023.

GOMES, Matheus. **PORTO ALEGRE QUER PASSE LIVRE @SebastiaoMelo #Domingo0800**. 28 de setembro de 2022. Twitter: @matheuspggomes. Disponível em: <https://twitter.com/matheuspggomes/status/1575140966834573313?lang=en>

GUANYU, Lin. Instruções resumidas e práticas para eleitores, olhe aqui para informações sobre o tráfego em 6 cidades! 3 distritos com estacionamento gratuito no 26/11 [tradução livre]. **Yahoo**, 23 de novembro de 2022. Disponível em: <https://tw.news.yahoo.com/%E6%8A%95%E7%A5%A8%E6%87%B6%E4%BA%BA%E5%8C%85-%E5%85%AD%E9%83%BD%E7%96%8F%E9%81%8B%E8%B3%87%E8%A8%8A%E7%9C%8B%E9%80%99%E9%82%8A-3%E7%B8%A3%E5%B8%8211-26%E5%85%8D%E8%B2%BB%E5%81%9C%E8%BB%8A-064022912.html?guccounter=1>. Acesso em 12 de novembro de 2023.

HERMOSILLA, Ignacio. Transporte gratis para las elecciones: Revisa los servicios costo cero que incluyen a Metro y EFE. **BBCL**, 07 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2023/05/07/transporte-gratis-para-las-elecciones-revisa-los-servicios-costos-cero-que-incluyen-a-metro-y-efe.shtml>

MUNIZ, Tácia. Pedido da DPE para tarifa zero no transporte público em Rio Branco no 2º turno é negado. **G1**, 30 de out. de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ac/acre/eleicoes/2022/noticia/2022/10/30/pedido-da-dpe-para-tarifa-zero-no-transporte-publico-em-rio-branco-no-2o-turno-e-negado.ghtml>. Acesso em: 22 de nov. de 2023.

MELLO, Bernardo. Prefeito de Porto Alegre, que foi contra passe livre em transporte público na eleição, anuncia voto em Bolsonaro. **O GLOBO**. 06 de outubro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/prefeito->

[de-porto-alegre-que-foi-contra-passe-livre-em-transporte-publico-na-eleicao-anuncia-voto-em-bolsonaro.ghtml](#). Acesso em: 22 de nov. de 2023.

PACHECO, Núbia; ALEIXO, Rafael. 'Muitos desistiram': diz eleitor do AP que esperou cerca de 3h pelo transporte gratuito no 2º turno. **G1**, 30 de out. de 2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/ap/amapa/eleicoes/2022/noticia/2022/10/30/muitos-desistiram-diz-eleitor-do-ap-que-esperou-cerca-de-3h-pelo-transporte-gratuito-no-2o-turno.ghtml>. Acesso em: 22 de nov. de 2023.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes et al. TD 2869 - Transporte público gratuito e participação eleitoral. **IPEA**, p. 1–18, 2023.

PODER público tem de fornecer transporte coletivo gratuito em dias de eleições, decide STF. **STF**, 18 de out. de 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=516322&ori=1>. Acesso em: 22 de nov. de 2023.

PORTO, Douglas. No dia da eleição, SP terá passe livre no metrô, trens e ônibus intermunicipais. **CNN Brasil**, 27 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/no-dia-da-eleicao-sp-tera-passe-livre-no-metro-trens-e-onibus-intermunicipais/>. Acesso em 15 de novembro de 2023.

SOUZA, Jacqueline Leite de. Transporte público gratuito, eleições e democracia. **JOTA**, 03 de nov. de 2023. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transporte-publico-gratuito-eleicoes-e-democracia-03112023>. Acesso em: 21 de nov. de 2023.

TSE restringe operações da PRF sobre transporte público e divulgação de ações da PF. **TSE**, 30 de out. de 2022. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-proibe-prf-de-realizar-operacoes-direcionadas-ao-transporte-publico-de-eleitores>.

Acesso em 09 de novembro de 2023.

ANEXO – Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela DPE-SP

Município/Estado	Número do Processo
Avaré	1006099-75.2022.8.26.0073
Barueri	1019534-34.2022.8.26.0068
Bauru	1027222-38.2022.8.26.0071
Carapicuíba	1010750-85.2022.8.26.0127
Ferraz de Vasconcelos	1005382-97.2022.8.26.0191
Franca	1027618-28.2022.8.26.0196
Guarulhos	1050907-03.2022.8.26.0224
Itapeçerica da Serra	1006081-51.2022.8.26.0268
Jaú	1010101-80.2022.8.26.0302
Jundiaí	1019915-95.2022.8.26.0309
Mogi das Cruzes	1020226-27.2022.8.26.0361
Piracicaba	1020568-59.2022.8.26.0451
Ribeirão Preto	1047648-27.2022.8.26.0506
Rio Claro	1000013-15.2022.8.26.0550
Santo André	1025206-20.2022.8.26.0554
Santos	1028286-65.2022.8.26.0562
São Bernardo do Campo	1031231-19.2022.8.26.0564
São José do Rio Preto	1059225-83.2022.8.26.0576
São José dos Campos	1031840-60.2022.8.26.0577
São Paulo	1062602-79.2022.8.26.0053