



**Poder Judiciário**  
**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul**  
**22ª Câmara Cível**

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

**AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5194951-30.2022.8.21.7000/RS**

**TIPO DE AÇÃO:** Transporte Terrestre

**AGRAVANTE:** MUNICÍPIO DE RIO GRANDE

**AGRAVADO:** DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## **DESPACHO/DECISÃO**

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo Município de Rio Grande da decisão que, nos autos da Ação Civil Pública, com pedido liminar, movida pela Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, deferiu pedido de antecipação de tutela nos seguintes termos:

*Ante o exposto, por presentes os requisitos autorizadores, DEFIRO o pedido liminar para determinar que o requerido Município de Rio Grande:*

*(1) assegure a gratuidade tarifária do transporte público coletivo no Município no dia 02 de outubro de 2022, no horário compreendido entre às 06 e às 22 horas, assim como no dia 30 de outubro de 2022, no mesmo horário, em ocorrendo segundo turno;*

*(2) proceda à adequação do quantitativo de veículos disponíveis à demanda projetada, abstendo-se de adotar qualquer medida que implique restrição na oferta do serviço ou que desconsidere a provável procura extraordinária por meios de transporte coletivo em razão das eleições;*

*(3) assegure a ampla publicidade das linhas que serão oferecidas e das respectivas frequências, com pelo menos 24 (vinte e quatro) horas de antecedência em relação ao início da votação, abstendo-se de implementar modificações que inviabilizem a compreensão dos cidadãos sobre os trajetos disponíveis; e*

*(4) fixo multa para o caso de descumprimento no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), por data de descumprimento, em desfavor do Ente Público.*

Em suas razões, o agravante sustenta que a manutenção da decisão nos moldes em que proferida, traz grave prejuízo financeiro ao erário ao estipular que a gratuidade do transporte coletivo, nas datas previstas para as eleições de 2022, se dê das 6h às 22h, já que impõe ao cofre municipal o dever de custear serviço de elevado valor, sem qualquer autorização legislativa, sem fundamento legal, sem qualquer quantificação expondo a possível lesão grave e de difícil, caracterizada pela irreversibilidade da medida, dado que não haverá como, na sequência, cobrar-se do usuário pela tarifa que, graças a gratuidade criada pelo Judiciário, deixou de pagar.

Discorre a respeito da decisão proferida pelo STF nos autos da ADPF 1013, alegando que na decisão agravada a Magistrada se posiciona no lugar do legislador e do administrador no momento de criar, concretizar e outorgar direitos, não tomando para si, porém, a parte mais difícil de tal realidade, que é organizar o orçamento e as finanças públicas para que se possa fazer valer os direitos e as leis criadas pelo judiciário.

Assevera que, a decisão recorrida se utiliza de legislação não aplicável ao caso concreto, na medida que faz referência à Lei nº 6.091/74, que trata de veículos e embarcações pertencentes aos entes públicos, enquanto o transporte coletivo é feito por empresas privadas concessionárias do serviço público, ao passo que as gratuidades regulamentadas pela legislação municipal (Lei 5.602/99) são estabelecidas para públicos específicos. Requer a concessão de efeito suspensivo e, ao final, o provimento do agravo.

É, em síntese, o relatório.

Conforme se verifica dos autos, trata-se de Ação Civil Pública objetivando: a) assegurar a gratuidade tarifária do transporte coletivo no Município de Rio Grande durante todo o dia 02 de outubro de 2022 ou, ao menos, entre as 06 e 22 horas, assim como no dia 30 de outubro de 2022, na hipótese de ocorrer segundo turno; b) adequar o quantitativo de veículos disponíveis à demanda projetada, abstenendo-se de adotar qualquer medida que implique restrição na oferta do serviço ou que desconsidere a provável procura extraordinária por meios de transporte coletivo em razão das eleições; c) assegurar ampla publicidade das linhas que serão oferecidas e das respectivas frequências, com ao menos 24 (vinte e quatro) horas de antecedência em relação ao início da votação, abstenendo-se de implementar modificações que inviabilizem a compreensão dos cidadãos sobre os trajetos disponíveis.

No âmbito do Município de Rio Grande, a Lei Municipal nº 5.602/2002 dispõe sobre o transporte coletivo de passageiros no Município, aprova o código disciplinar e dá outras providências.

Prevê o parágrafo 3º do art. 24 que:

*§ 3º Serão isentos do pagamento da tarifa:*

*I - crianças de até 5 (cinco) anos de idade quando acompanhadas dos pais ou responsável;*

*II - idosos a partir de 65 (sessenta e cinco) anos de idade. (NR)*

*III - idosos entre 60 (sessenta) e 64 (sessenta e quatro) anos de idade, desde que comprovadas as seguintes condições de vulnerabilidade social junto à concessionária ou permissionária do sistema de transporte público de passageiros:*

*a) Registro no Cadastro Único Federal;*

*b) Não possuir nenhum vínculo empregatício ou fonte de renda habitual. (Redação dada pela Lei nº 8622/2021)*

Ou seja, ausente possibilidade de isenção da tarifa em data que ocorrer o pleito eleitoral.

Em que pese em anos anteriores, a questão tenha sido resolvida por meio de Decreto do Executivo Municipal (evento 1 - OUT6), isso não ocorreu no ano em curso, razão pela qual movida a presente demanda.

Entretanto, a legislação está em vigor desde janeiro de 2002 e, mesmo que o passe livre na eleição seja importante para a democracia, por permitir que, um maior número de pessoas exerça seu direito ao voto, houve redução no número de dias de passe livre no município cabendo ao Poder Executivo a decisão que melhor atenda o interesse público.

No caso dos autos, não se pode admitir a intervenção do Poder Judiciário em seara precípua da discricionariedade do Poder Executivo, sob pena da violação do princípio da separação dos Poderes.

Ademais, a legislação federal só impõe o fornecimento de transporte gratuito no dia das eleições para os eleitores residentes em zonas rurais.

Embora se reconheça a possibilidade da intervenção do Poder Judiciário para a satisfação de direitos subjetivos públicos, essa interferência deve se circunscrever aos limites da reserva do possível e atender ao princípio da proporcionalidade.

Além disso, não é função do Poder Judiciário impor ao Poder Executivo a tarefa de administrar, não podendo, ainda, analisar aspectos discricionários nos procedimentos adotados pela Administração Pública, mormente quando não deflagrada ilegalidade na sua execução.

Acerca deste princípio, destaca-se lição de Ingo Wolfgang Sarlet<sup>1</sup>:

*“(...) Já há tempo se averbou que o Estado dispõe apenas de limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras de direitos fundamentais sociais, de tal sorte que a limitação dos recursos constitui, segundo alguns, em limite fático à efetivação destes direitos. Distinta da disponibilidade efetiva dos recursos, ou seja, da possibilidade material de disposição, situa-se a problemática ligada à possibilidade jurídica de disposição, já que o Estado (assim como o destinatário em geral) também deve ter a capacidade jurídica, em outras palavras, o poder de dispor, sem o qual de nada lhe adiantam os recursos existentes. Encontramos, portanto, diante de duas facetas diversas, porém intimamente entrelaçadas, que caracterizam os direitos fundamentais sociais prestacionais. É justamente em virtude destes aspectos que se passou a sustentar a colocação dos direitos sociais a prestações sob o que se denominou de um “reserva do possível”, que, compreendida em sentido amplo, abrange tanto a possibilidade, quanto o poder de disposição por parte do destinatário da norma.”*

A propósito do tema, Alexandre Santos de Aragão esclarece que o "âmbito de escolha do administrador deixado pela lei, âmbito naturalmente limitado, recebe tradicionalmente o nome de “mérito administrativo”; e o critério pelo qual o administrador realiza a sua escolha entre o leque de opções a ele franqueado pelo legislador é chamado de “juízo de conveniência e oportunidade”.

Mais adiante, refere que a discricionariedade "advém da impossibilidade de o Legislador prever de antemão todas as soluções que melhor atenderão o interesse público, razão pela qual, nesses casos, decide deixar certa margem de apreciação à Administração Pública na lida diária com as necessidades públicas"<sup>2</sup>.

A jurisprudência somente admite a interferência direta do Poder Judiciário, no âmbito orçamentário do Estado, quando a Constituição Federal consagra um direito e a norma infraconstitucional o explicita, impondo-se ao Judiciário torná-lo realidade, ainda que, para isso, resulte obrigação de fazer, com repercussão no erário público.

E, no caso dos autos, a decisão proferida pelo STF nos autos da ADPF 1013 foi clara ao consignar que:

*(...) sem lei e sem prévia previsão orçamentária, não é possível impor universalmente a obrigação almejada, especialmente a poucos dias do pleito eleitoral. O dispêndio necessário ao cumprimento, em todos os municípios do país, da política de gratuidade do transporte público no dia das eleições é de valor desconhecido e não foi considerado pelos municípios ou pela Justiça Eleitoral. Seria irrazoável determinar esse ônus inesperado ao Poder Público às vésperas do dia das eleições.*

Interferir na gestão financeira do Executivo é fato que afronta ao princípio da separação dos poderes.

Para atribuição de efeito suspensivo ao recurso, cabe à parte recorrente a demonstração, objetiva e cumulada, da probabilidade de provimento do recurso interposto e da possibilidade imediata de risco de dano grave, cuja reparação seja difícil ou impossível, nos termos dos artigos 995 e 1.019 do CPC.

Destarte, verificada a presença os requisitos elencados no art. 995, parágrafo único, do CPC, recebe-se o presente agravo em ambos efeitos.

---

Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA**, em 30/9/2022, às 22:34:4, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=consulta\\_autenticidade\\_documentos](https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos), informando o código verificador **20002791819v2** e o código CRC **b8796206**.

Informações adicionais da assinatura:  
Signatário (a): ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA  
Data e Hora: 30/9/2022, às 22:34:4

- 
1. A eficácia dos direitos fundamentais, Livraria do Advogado, 1998, pp. 260-261 
  2. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012. pp. 155 e 617 

**5194951-30.2022.8.21.7000**

**20002791819.V2**