



Democracia, liberdade e igualdade do voto: a efetividade do direito ao transporte gratuito no dia das eleições

Democracy, freedom and vote equality: the effectiveness of the right to free transportation on election day

Nicole Gondim Porcaro*
Letícia Lacerda de Castro**
Bruno Albergaria***

Recebido: 3/8/2023
Aprovado em: 29/11/2023

Resumo

Este artigo enfrenta a problemática da relação entre a liberdade e a igualdade de voto, com a garantia do passe livre para os eleitores, considerando o contexto das eleições de 2022, quando decisões judiciais permitiram, pela primeira vez, o transporte público gratuito urbano. A realidade brasileira impõe o reconhecimento de uma desigualdade social e econômica sensível, que decorre na hipossuficiência financeira de significativa parcela de eleitores, de forma que os custos para o exercício do dever/direito podem ser um fardo para eles. Nesse sentido, este artigo conjectura tanto a constitucionalidade da garantia de transporte público gratuito para o exercício dos direitos políticos como questiona se o alto custo das passagens dificulta ou restringe o voto no dia da eleição. Mesmo diante de uma resposta inconclusiva, vislumbra um impacto positivo para a qualidade democrática. A questão é analisada em quatro tópicos: i) os efeitos da gratuidade do transporte público no dia

* Mestra em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Direitos Fundamentais pelo Ius Gentium Conimbrigae – Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH); advogada e assessora parlamentar. *E-mail*: nicoleporcaro.adv@gmail.com.

** Doutoranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); mestra em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica (PUC/MG); e advogada. *E-mail*: leticia@leticialacerda.com.br.

*** Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Portugal; mestre, advogado e professor. *E-mail*: bruno@albergaria.com.br.





da eleição pelo prisma dos princípios da liberdade do voto, do direito ao transporte e do princípio da igualdade, a partir de literatura; ii) a legislação urbanística e eleitoral quanto à concessão de transporte gratuito de eleitores, contrapondo a obrigatoriedade do voto e sua penalização à ausência de incentivo ou facilitação do exercício do voto; iii) a atuação das Cortes Superiores no contexto das eleições de 2022; e iv) as propostas legislativas e perspectivas futuras para a garantia legal do direito ao transporte público gratuito como requisito para a qualidade da democracia.

Palavras-chave: eleições; voto; transporte gratuito; qualidade da democracia.

Abstract

This article addresses the issue of the relationship between voting freedom and equality, with the guarantee of free fare for voters, considering the context of the 2022 elections, when court decisions allowed free urban public transport for the first time. The Brazilian reality imposes the recognition of a significant social and economic inequality in which the costs of exercising the duty/right can be a burden to a large part of the population. In that regard, this article conjectures both the constitutionality of guaranteeing free public transportation for voters and questions whether the costs of transportation influences turnout. Even in the face of an inconclusive response, there is a positive impact on democratic quality. The issue is analyzed in four topics: i) the effects of free public transportation on election day through the prism of the principles of freedom to vote, the right to transport, and the principle of equality, based on literature; ii) urban planning and electoral legislation regarding the granting of free transport for voters, opposing the obligation to vote and absence penalty; iii) the role of the Superior Courts in enabling free transportation in the context of the 2022 elections; and iv) finally, the legislative proposals and future perspectives for the legal guarantee of the right to free public transport as a requirement for the quality of democracy.

Keywords: elections; vote; free transport; quality of democracy.





Introdução

A materialização da liberdade do voto foi um desafio das eleições gerais de 2022. Muito se debateu sobre a liberdade de expressão, num contexto de propaganda e discurso eleitoral nas mídias digitais e na internet, e sobre a propagação de *fake news* e de discursos antidemocráticos. Também se evidenciou um problema sensível, até então adormecido, que se supunha superado, outrora denominado “voto de cabresto” ou “voto de curral”, que é o assédio eleitoral laboral.

A liberdade, em toda a sua acepção – física e psíquica –, em especial a de locomoção, recorte do presente ensaio, foi potencialmente constrangida no contexto das eleições brasileiras e só não trouxe consequências graves ao processo eleitoral porque o Poder Judiciário agiu com celeridade para proibir e suspender operações da Polícia Rodoviária Federal relacionadas ao transporte público, gratuito ou não, disponibilizado aos eleitores¹. E, uma vez provocado, atuou para garantir o transporte, municipal e intermunicipal, gratuito aos eleitores (e seus familiares) no dia das eleições.

Desde já se demarca uma conjectura levantada neste artigo: um dos pressupostos do exercício efetivo do voto, que se afigura em direito e obrigação da cidadã e do cidadão, em consonância com o art. 14, § 1º, I, da CF/1988, é a fruição do direito ao transporte.

Por evidente, os eleitores devem se deslocar para as suas zonas eleitorais, sendo certo afirmar que muitas estão em regiões e em áreas diversas ou distantes do domicílio eleitoral no dia da eleição. Dessa forma, cabe ao poder público prover os meios necessários para a realização desse direito-dever, até para conferir logicidade à imposição legal do voto, que implica em custos para os cidadãos².

¹ Ver <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-proibe-prf-de-realizar-operacoes-direcionadas-ao-transporte-publico-de-eleitores>. Acesso em: 25 nov. 2023.

² MARINHO, Maiara Oliveira. Do burdens matter? *Analyzing political participation, vulnerable citizens, and digitized interactions*. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2023.





Nesse sentido, este artigo conjectura tanto a constitucionalidade da garantia de transporte público gratuito para o exercício dos direitos políticos como questiona se o alto custo das passagens dificulta ou restringe o voto no dia da eleição. E mais, se mesmo na hipótese de não ser possível verificar uma relação direta entre gratuidade do transporte e aumento do voto, poder-se-ia vislumbrar indicação positiva da qualidade democrática³.

E, não se olvide, na realidade brasileira, marcada pelas mais perversas desigualdades, não é apenas o cidadão com direito/dever ao voto que, ao residir em lugar distante do domicílio eleitoral, tem necessidade de locomoção, mas toda uma família, com crianças e adolescentes que não podem ficar sozinhas.

Como forma de reduzir parte desses obstáculos, o legislador e o próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE), nos termos da Lei n. 6.091/1974 e da Resolução-TSE n. 23.669/2021, optaram por garantir a disponibilização gratuita de transporte público aos cidadãos residentes em zonas rurais, assim como à população indígena, à quilombola e às comunidades remanescentes. Porém, não há previsão para as zonas urbanas, apesar de abrigarem a maior parte da população do país e serem compostas de zonas metropolitanas extensas.

Diversas iniciativas e ações foram propostas no contexto das eleições de 2022, em especial no segundo turno, para a concessão da gratuidade de transporte público coletivo, em movimento inédito na sociedade civil. No primeiro turno, 64 cidades implementaram a gratuidade no transporte público coletivo, sendo 14 delas capitais. A campanha Passe Livre pela Democracia⁴ reivindicou a gratuidade no transporte público durante o segundo turno das eleições, tendo sido assinada por mais de 70 organizações e 50 mil pessoas. No segundo turno, 394 cidades, incluindo todas as capitais, adotaram o chamado passe livre nas eleições, apesar de algumas resistências, beneficiando 100 milhões de pessoas em potencial.

³ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Editora Record, 2003. p. 262.

⁴ PASSE livre pela democracia. Disponível em: <https://www.passelivrepeledemocracia.org/>. Acesso em: 31 jul. 2023.





Como resultado, foi a primeira vez que se observou uma abstenção menor no segundo turno das eleições nacionais em comparação com o primeiro: 20,57% contra 20,93%⁵. Esse dado pode ser indicador da importância da garantia do acesso físico efetivo ao local de votação a toda população, por meio do transporte público gratuito, para a participação política democrática. De outro ângulo, pode reafirmar de forma positiva a liberdade do voto, num patamar que destrava entraves e percalços do exercício de escolha dos governantes por um povo que, em determinada medida, depende do transporte público. Nessa senda, pode indicar a melhora da qualidade democrática.

Contudo, a garantia ao transporte público gratuito no dia das eleições deve ser debatida de forma crítico-científica, seja para afastar algum tratamento desigual pelos municípios e demais entes, ou mesmo pelas empresas privadas concessionárias no dia das eleições, com a intenção de beneficiar dada candidatura ou prejudicar outra; seja para se deslegitimar determinada conduta de abuso de poder, como prática até comum, mediante a concessão de transporte gratuito de eleitores por candidatos ou seus apoiadores.

Assim, o presente artigo analisa a questão em quatro tópicos: i) o primeiro analisa a gratuidade do transporte público no dia da eleição pelo prisma dos princípios da liberdade do voto, do direito ao transporte e do princípio da igualdade, a partir de literatura; ii) o segundo examina a legislação urbanística e eleitoral quanto à concessão de transporte gratuito de eleitores, contrapondo a obrigatoriedade do voto e sua penalização à ausência de incentivo ou facilitação do exercício do voto; iii) o terceiro observa a atuação da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal (STF) nas ações propostas demandando transporte gratuito no contexto das eleições de 2022; iv) por fim, o quarto analisa propostas legislativas tramitando sobre o tema e refletindo sobre como garantir a democracia, a liberdade de voto e a lisura das eleições por meio do direito ao transporte público gratuito.

⁵ TSE. Estatísticas eleitorais. Módulo comparecimento/abstenção. Disponível em <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/m%C3%B3dulo-comparecimento-abst%C3%A7%C3%A3o?session=103317464192869>. Acesso em: 31 jul. 2023.





1 Uma interpretação adequada da liberdade do voto e da extensão do direito ao transporte. A métrica econômica e os princípios da igualdade e da democracia

Na efetivação e construção incessante do instituto da democracia no marco do Estado democrático de direito, joga-se luz às eleições. Necessária a sua tutela, o seu prestígio e a sua proteção. Afinal, pelo voto, materializa-se, numa via primária, a democracia e garante-se a fruição da dignidade humana aos cidadãos que, no espectro de propostas e programas políticos eleitorais, tenham condições de escolher seu representante. Interessante que a dignidade humana se entrelaça à liberdade de voto e à democracia. Esses institutos não são premissas nem conjecturas. São a essência, a matéria do Estado democrático de direito, inclusive insertas no Texto Constitucional como cláusulas *supereficazes* (cláusulas pétreas), no art. 60, § 4º.

Uma conjectura que se lança, com a ideia de reforço ou implemento da liberdade do voto e, portanto, da dignidade do eleitor, seria a da fruição efetiva do direito à liberdade de locomoção, ou ao direito de ir e vir no dia das eleições, para votar em seus candidatos. Para conferir essa efetividade ao direito de movimento corpóreo para o exercício do voto, deve-se atribuir ao instrumento de transporte a gratuidade, considerando as condições econômicas de determinada parcela da população, bem como do preço da tarifa desse transporte.

Para o Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais das Nações Unidas, a mera realização de eleições não é suficiente para assegurar que pessoas em situação de pobreza gozem do seu direito de participar nas decisões-chaves que afetam suas vidas, de modo que é essencial adotar medidas positivas para viabilizar o efetivo exercício do direito ao voto⁶.

⁶ ONU. Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Questões Substantivas surgidas na implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC): Pobreza e PDESC, EC n. 12/2001/10, 2021, par. 12. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/E.C.12.2001.10Poverty-2001.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.





O legislador brasileiro já deu um primeiro passo na garantia desse direito ao estabelecer, nos termos da Lei n. 6.091/1974, a disponibilização gratuita de transporte público aos cidadãos residentes em zonas rurais, bem como à população indígena, à quilombola e às comunidades remanescentes. O TSE reforça essa garantia na Resolução-TSE n. 23.669/2021, porém, não há previsão para as zonas urbanas, apesar de abrigarem a maior parte da população do país e serem compostas de zonas metropolitanas extensas.

A Constituição Federal institui “o voto direto, secreto, universal e periódico” como cláusula pétrea em seu art. 60, § 4º, II, ou seja, o voto é um preceito que orienta tanto a nossa democracia que nem sequer pode ser abolido. Tal importância não é – nem pode ser – apenas letra morta ou, como adverte Noam Chomsky⁷, não pode ser apenas uma carta ao “Papai Noel”, tem que ter efetividade jurídica. É necessário o provimento de garantias reais para que as pessoas possam exercê-lo.

O art. 1º da Constituição impõe a democracia como princípio fundante do Estado brasileiro. Nessa senda, entende-se que esse princípio, ao “sair” do plano da retórica, só se concretiza no exercício livre e igualitário do direito ao voto, previsto no art. 14 da Constituição.

Por sua vez, a ordem constitucional tutela o transporte como direito social (art. 6º, *caput*, CF/1988), ou seja, direito fundamental de segunda geração que possui natureza programática, devendo ser garantido institucionalmente.

Bonavides (2010)⁸ ensina que os direitos fundamentais são, do ponto de vista formal, aqueles que a ordem constituinte vigente qualifica como tais, vinculando a atuação estatal e limitando os poderes das maiorias. Do ponto de vista material, os direitos fundamentais estão essencialmente vinculados

⁷ CHOMSKY, Noam. Los mercados y la “sustancia de la sociedad”. In: CHOMSKY, Noam; GARCÍA-ALBEA, José E. *Los límites de la globalización*. Barcelona: Grupo Planeta, 2002. p. 21-46.

⁸ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010. p. 560-561.





aos ideais do ordenamento, variando conforme a modalidade de Estado e os valores e os princípios que a Constituição consagra⁹.

Nesse sentido, o STF já estabeleceu entendimento sobre a natureza dos direitos políticos no ordenamento brasileiro:

[...] os direitos políticos fundamentais apresentam uma estrutura jurídica complexa, pois exteriorizam características negativas (primeira geração) e, ao mesmo tempo, positivas (segunda e terceira gerações). São preponderantemente direitos fundamentais individuais, pois garantem esferas de não interferência do Estado no âmbito das autonomias decisórias individuais, mas são exercitáveis mediante a ação garantidora do Estado, o qual deve organizar procedimentos que têm por objetivo instrumentalizar a concreção do exercício dos direitos, como é o caso, por exemplo, das eleições periódicas. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 633703/MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes, Pleno, Julgado em: 23 mar. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 219, Publicado em: 18 nov. 2011.).

Assim, o direito político não se realiza apenas em sua dimensão declaratória, mas se insere também na dimensão da igualdade, demandando os meios para sua garantia. Desse modo, o transporte público gratuito no dia de eleição se localiza não apenas como um direito em si, como direito social que é o transporte, mas também como instrumento de concreção do exercício do direito ao sufrágio, que, no Brasil, é universal.

Diante do conclusivo quadro de pobreza em que se insere nosso Estado brasileiro¹⁰, na atualidade, a dificuldade de acesso aos meios de transporte revela-se como obstáculo à concreção do princípio democrático.

⁹ PORCARO, Nicole Gondim. *Crítica feminista e a participação das mulheres na política brasileira: democracia paritária de gênero como direito*. Orientador: Jaime Barreiros Neto. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador, 2021.

¹⁰ Diversos estudos e pesquisas científicas sobre a pobreza, fome e desigualdade no Brasil constituem provas desse fato: (i) Pesquisa “Mapa da Nova pobreza, 2022”. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf. Acesso em 15 mar. 2024; (ii) Pesquisa “Insegurança Alimentar no Brasil, 2022”. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.





Pesquisas conduzem à conclusão de que a situação é ainda mais alarmante nas regiões metropolitanas das grandes cidades brasileiras¹¹, onde, entre o final de 2020 e o início de 2021, a taxa de pobreza evoluiu rapidamente de 19% para 24,7%, enquanto a extrema pobreza subiu de 4,1% para 6,7%, justamente onde o serviço público de transporte gratuito não é oferecido. Ademais, estudos indicam que, no Brasil, as pessoas de baixa renda gastam entre 20% e 30% de sua renda familiar com transporte urbano¹², configurando fardo financeiro significativo para essa população.

Os custos para o exercício do dever/direito ao voto são diversos e não começam no dia da eleição. Começam com os custos burocráticos e logísticos para realizar o Cadastro Eleitoral¹³ e tendem a aumentar no caso de adversidades que podem surgir na véspera e no dia da eleição, como desastres ambientais¹⁴, distância do local de votação¹⁵ e longas filas nas

¹¹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-08/estudo-mostra-alta-da-pobreza-em-regioes-metropolitanas>. Acesso em: 29 jul. 2023.

¹² PEREIRA, R. H. M. *et al.* *Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: o uso do transporte coletivo e individual*. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2673).

¹³ BRACONNIER; DORMAGEN; PONS. Voter registration costs and disenfranchisement: experimental evidence from France. *American Political Science Review*, Washington, D.C., v. 111, n. 3, p. 584-604, 7 mar. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S000305541700003X>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BURDEN, Barry C.; NEIHEISEL, Jacob R. Election administration and the pure effect of voter registration on turnout. *Political Research Quarterly*, Utah, v. 66, n. 1, p. 77-90, 2013.

KEELE; CUBBISON; WHITE. Suppressing black votes: a historical case study of voting restrictions in Louisiana. *American Political Science Review*, Washington, D.C., v. 115, n. 2, p. 694-700, mar. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003055421000034>. Acesso em: 15 mar. 2024.

¹⁴ KANG, Woo Chan. Liberals should pray for rain: weather, opportunity costs of voting and electoral outcomes in South Korea. *Political Science*, London, v. 71, n. 1, p. 61-78, 4 ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00323187.2019.1643744>. Acesso em: 11 dez. 2023.

¹⁵ CANTONI, Enrico. A precinct too far: turnout and voting costs. *American Economic Journal: applied economics*, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 61-85, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/app.20180306>. Acesso em: 11 dez. 2023.

JOSLYN, Nick. *et al.* Distance traveled to polling locations: are travel costs imposed equally on party members? *The Social Science Journal*, London, v. 57, n. 1, p. 14-25, 27 jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2018.12.006>. Acesso em: 11 dez. 2023.





zonas eleitorais¹⁶, além das filas com os meios de transporte¹⁷. Alguns estudos indicam que mesmo pequenos gastos podem gerar abstenção¹⁸ e reduzir esses custos pode aumentar a participação política¹⁹, mas não há consenso científico.

Outros estudos apontam que a abstenção eleitoral pode ser afetada por diversas variáveis, entre elas os meios de transporte, mas também por outras, como as tarefas de cuidado e responsabilidades familiares que dificultem a locomoção no dia, principalmente para as mulheres²⁰, a dificuldade de mobilidade de pessoas idosas e com deficiência²¹ e a própria sensação do eleitor sobre a influência do seu voto no resultado²².

¹⁶ PETTIGREW, Stephen. The downstream consequences of long waits: how lines at the precinct depress future turnout. *Electoral Studies*, Pennsylvania, USA, v. 71, 102188, June 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102188>. Acesso em: 11 dez. 2023.

¹⁷ BENEDICTOS-KESSNER, Justin de; PALMER, Maxwell. Driving turnout: the effect of car ownership on electoral participation. *Political Science Research and Methods*, Cambridge, v. 11, n. 2, p. 1-9, 15 dec. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.67>. Acesso em: 10 dez. 2023.

¹⁸ NIEMI, Richard. G. Costs of voting and nonvoting. *Public Choice*, [s. l.], v. 27, p. 115-119, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30022903>. Acesso em: 11 dez. 2023.

¹⁹ GRONKE; GALANES-ROSENBAUM; MILLER; TOFFEY. Convenience voting. *The Annual Review of Political Science*, [s. l.], v. 11, p. 437-455, jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190912>. Acesso em: 11 dez. 2023.

²⁰ SANTANA, Andrés; AGUILAR, Susana. How costly is voting? Explaining individual differences in the costs of voting. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, London, v. 31, n. 1, p. 119-139, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1658196>. Acesso em: 11 dez. 2023.

²¹ CHRISTENSEN, Julien *et al.* Human capital and administrative burden: the role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, New Jersey, v. 80, n. 1, p. 127-136, jan./feb. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13134>. Acesso em: 11 dez. 2023.

²² ANDERSEN, J. J.; FIVA, J. H.; NATVIK, G. J. Voting when the stakes are high. *Journal of Public Economics*, Amsterdam, v. 110, p. 157-166, 2014.

BHATTI, Y. *et al.* Core and peripheral voters: predictors of turnout across three types of elections. *Political Studies*, [s. l.], v. 67, n. 2, p. 348-366, 2019.

FARAVELLI, Marcos; KALAYCI, Kenan; PIMIENTA, Carlos. Costly voting: a large-scale real effort experiment. *Experimental Economics*, Princeton, N.J., v. 23, n. 2, p. 468-492, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10683-019-09620-3>. Acesso em: 11 dez. 2023.

FRANKLIN, Mark N. *et al.* *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. [S. l.]: Cambridge University Press, 2004.





No âmbito nacional, são pouquíssimos os estudos que analisam o impacto do custo do transporte no comparecimento eleitoral. Estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (Ipea)²³ afirma não ter identificado, em seu recorte, efeito substancial da gratuidade no transporte público nas eleições de 2022. No entanto, identificou-se efeito positivo de 7,2% para 17,5% de aumento nos níveis de mobilidade no dia das eleições, indicando que os cidadãos, de fato, utilizaram mais o transporte coletivo do que o de costume nos domingos. Assim, conclui-se que é “muito provável que a política do passe livre tenha melhorado o acesso às seções eleitorais, seja pela redução dos custos monetários, seja pelo tempo de viagem necessário para chegar às urnas” (Ibid, p. 15), apesar de se deduzir que esse benefício foi utilizado principalmente por eleitores que já tinham decidido comparecer e votar de qualquer maneira.

Ainda, como já citado, foi a primeira vez em que se observou abstenção menor no segundo turno das eleições nacionais em comparação com o primeiro: 20,57% contra 20,93%.

Desse modo, não é retórica afirmar que o alto preço das tarifas é um fardo para o cidadão em geral e que o transporte gratuito facilita o deslocamento no dia da eleição, sendo benéfico ao exercício do voto e à concretude do princípio democrático. Essa é uma premissa que se sustenta, inclusive já enfrentada no recente julgamento da ADPF n. 1013, pelo STF, que em tópico específico será analisado.

As desigualdades, em especial a de renda, afetam o direito ao sufrágio, de forma que este não pode ser considerado na concretude ou normativamente sem a incidência atenta do princípio da igualdade – sob pena de mera simulação do acesso ao voto pelo povo.

É possível, aqui, relacionar a situação de não garantia de acesso aos locais de votação no Brasil ao conceito de *disenfranchisement*, tema estudado principalmente na literatura estadunidense e europeia, e trabalhado no

²³ PEREIRA, 2021. *Op. cit.*





contexto brasileiro por Roberta Maia Gresta²⁴ como a interdição dissimulada da participação política. Ainda que a autora trabalhe com o tema focada na perspectiva do processo eleitoral, há um paralelo no apontamento da necessidade de desnaturalizar as restrições à participação política, sendo a dificuldade de acesso aos locais de votação uma delas. Explica:

Com esse objetivo, tomou-se o conceito de *disenfranchisement*. O termo será mantido em inglês, por particularidades que não encontram, ainda, tradução adequada. Na construção do vocábulo, antepõe-se ao prefixo *en-* (que expressa uma mudança de estado) o prefixo *dis-* (que nega, então, aquela mudança que se anunciava). Com isso, desmistificando o postulado sugerido pela expressão sufrágio universal, a franquia (*franchise*) dos direitos políticos pode ser vista, de forma dinâmica, como algo que é dado com uma mão e retirado com a outra. (Gresta, 2021, p. 157)

A autora aponta que, para concretizar o discurso retórico sobre soberania popular, é preciso revelar discursos ideológicos que influenciam decisões que contribuem para restringir o direito ao sufrágio, mantendo marginalizados grupos historicamente excluídos. No contexto das cidades brasileiras, são os moradores de periferias e regiões metropolitanas, majoritariamente pessoas negras.

Com as lentes do *disenfranchisement*, percebe-se que, apesar de não haver negação expressa de direitos a determinado grupo, a exclusão se dá por práticas ou negligências que restringem seu exercício. No cenário analisado, até as eleições de 2022, o direito ao voto permanecia parcialmente inacessível por falta de condições de transporte de eleitores que não possuem meios próprios ao local de votação, o que deveria ser garantido pelo Estado.

Renda, classe ou residência não podem ser impeditivos à participação efetiva de cidadãs e cidadãos nas eleições. Permitir que essa situação

²⁴BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático V: elegibilidades e contencioso eleitoral: um convite ao debate sobre o disenfranchisement no processo eleitoral brasileiro*. Coordenação: Roberta Maia Gresta. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. 154 p. (Coleção SNE. Fase II, v. 6).





permaneça no ordenamento brasileiro escancara o abismo entre o direito ao voto, como conquista da democracia liberal, e a efetiva emancipação democrática²⁵.

Nessa linha de raciocínio, independentemente de se verificar, por dados empíricos, a relação direta entre a concessão do transporte gratuito com o aumento do exercício do voto, pode-se conjecturar que em um país de significativa extensão territorial, notadamente das capitais dos estados e as correspondentes regiões metropolitanas, garantir o transporte, sem ônus financeiro, aos eleitores, tem potencial para influir na qualidade da democracia a ser materializada com o exercício do voto.

Como se observa em Tilly (2013)²⁶, especialmente em suas análises democráticas orientadas por processos que evitam uma visão binária de “sim, é democrático” ou “não, não é democrático”, permitindo uma gradação a partir da presença de diversos critérios, os Estados modernos viveriam em constante processo de “democratização”.

²⁵ Em artigo publicado na *Folha de S.Paulo* no dia 26/10/2022, integrantes da campanha Passe Livre pela Democracia de Minas Gerais reforçam o posicionamento de que, se o voto é obrigatório, é dever do Estado prover transporte aos eleitores:

“O livre acesso à locomoção nas eleições parece óbvio. A Constituição estabelece o voto como direito e dever da população. Se o voto é obrigatório, e alguns necessitam do transporte para exercê-lo, é dever do Estado prover o transporte. Se as eleições pressupõem a participação equitativa de todos os cidadãos, aqueles com menor renda não podem ser impedidos de votar por falta de recursos. [...] O direito ao transporte é meio para a realização de outros direitos. Exercer o direito ao transporte significa permitir que as pessoas realizem também o direito à saúde, à educação, ao lazer – e ao voto. No Brasil, o transporte público tem sido relegado à atividade privada, exercida com pouca regulação e raros casos de subsídios públicos. Isso vai na contramão dos países de referência, onde os sistemas de transporte são pensados como serviços públicos essenciais, geridos, regulados e subsidiados pelo Estado. A mobilidade urbana é peça-chave do funcionamento das cidades e não pode ser financiada somente por quem paga a tarifa. [...] Uma vida democrática demanda deslocamento pelos territórios. O passe livre nas eleições de 2022 é, portanto, o início de uma política que precisa avançar no país, com o objetivo de garantir a cidadania universal.” Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2022/10/passe-livre-pela-democracia.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa. Acesso em: 11 dez. 2023.

²⁶ TILLY, Charles. *Democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.





Dessa lógica decorre a modificação constante das demandas da sociedade, que, em sua liquidez, reportando-se a Baumann (2001)²⁷, nem sempre é possível demarcar o problema e dar resposta adequada que sustente o patamar democrático que se visa alcançar. Com efeito, nas diversas camadas que se opõe à liberdade efetiva do voto, no Brasil de hoje, é o acesso ao transporte, em tese, um problema a ser superado, como forma de conferir uma gradação de qualidade à democracia.

Em análise similar, Diamond e Morlino (2004) sugerem dimensões diversas em função das quais as democracias variam em qualidade, incluindo a “participação”, o “respeito por liberdades civis e políticas” e a “igualdade política” como indicadores para avaliação da qualidade democrática.²⁸

Defende-se, nessa linha de raciocínio, que a garantia de transporte gratuito qualifica a democracia, porquanto garante a participação do eleitor no processo democrático ou, em outro ângulo, retira desse eleitor o ônus financeiro, eventualmente significativo, dadas suas condições econômicas. Está-se a falar de minar camadas que obstaculizam o exercício do voto, isto é, a liberdade do voto, a exemplo do custo desarrazoável que é se locomover para votar; ônus esse que não se verifica em uma relação de equivalência entre a totalidade dos eleitores. Garantir o transporte gratuito significa, reiterar-se, qualificar a democracia na ambiência das desigualdades econômicas verificadas na realidade brasileira.

Portanto, vedar a fruição do direito à locomoção dos eleitores aos locais de votação, em sua acepção mais ampla, que se entende pelo fornecimento do transporte, em todas as suas linhas, com frequência normal e gratuita, pelo poder público, representa restrição dissonante do princípio democrático que se busca tutelar e alcançar no marco do Estado democrático de direito.

²⁷ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

²⁸ DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *The quality of Democracy*. California: Stanford Center on Democracy, Development and the Rule of Law, 2004.





2 Legislação urbanística e legislação eleitoral quanto à concessão de transporte gratuito de eleitores. A obrigatoriedade do comparecimento às urnas contraposta à ausência de garantia do efetivo exercício do direito ao voto

Como apontado, a inexistência de condições satisfatórias de transporte dos eleitores aos locais das urnas é claramente obstáculo material ao livre exercício do direito de voto. A Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974 (Lei Etelvino Lins), mostrou-se atenta à questão.

Nas áreas rurais, em que as pessoas enfrentavam ainda maiores restrições à mobilidade do que nas áreas urbanas, a Lei n. 6.091/1974, já em seus arts. 1º e 2º, tratou de colocar “veículos e embarcações” à disposição da Justiça Eleitoral para uso no transporte gratuito de eleitores. Nas áreas urbanas, contudo, o art. 10, da Lei n. 6.091/1974 priorizou a proibição de que “candidatos ou órgãos partidários” – ou “qualquer pessoa” – fornecessem “transporte ou refeições aos eleitores”, pois isso poderia desequilibrar a disputa em favor das forças políticas que tivessem condições de o fazer.

O cuidado é compreensível, mas deixa de lado o mais importante. Em muitos casos, é necessária a intervenção positiva do Estado para garantir o transporte de eleitores que dispõem de escassas condições materiais de arcar com seus custos. Desconsiderou, ainda, que as zonas urbanas abrigam hoje a maior parte da população do país e são compostas de periferias e zonas metropolitanas extensas.

No capítulo em que trata da política urbana, a Constituição Federal estabelece, no art. 182, que a política de desenvolvimento urbano deve voltar-se ao objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, em prol da garantia de bem-estar dos cidadãos. Esse objetivo foi regulamentado na Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que define como diretriz geral da política urbana a garantia de acesso a transporte e serviços públicos (art. 2º, I).





Articulando-se a ideia de que a cidade deve prover mobilidade para os cidadãos, sobretudo no dia dedicado especialmente à participação democrática pelo voto, é razoável que se reconheça o dever jurídico do Estado em incrementar, nesse mesmo dia, os meios de acessibilidade da população a esses dois direitos (o de transporte e o de votar).

Em resumo: incumbe ao poder público, no exercício de sua dupla obrigação de assegurar uma gestão da cidade que harmonize a garantia do direito ao voto com a acessibilidade prática dos cidadãos, prover os meios para que seja ao menos facilitado o deslocamento das pessoas às seções eleitorais.

Por outro lado, a regulamentação do transporte público gratuito como garantia universal resguarda a normalidade e a legitimidade do pleito (art. 14, § 9º, da Constituição Federal). Isso porque desincentiva o transporte clandestino de eleitores financiado por interesses político-partidários, esvaziando fortemente possível abuso do poder econômico por parte dos candidatos na perspectiva da contratação particular para transporte de eleitores. Ademais, a obrigatoriedade do transporte público gratuito no dia da eleição coloca freios em eventual abuso do poder político de gestores públicos, pois passaria a ser definido em lei.

Ainda, a legislação eleitoral prevê que o alistamento eleitoral e o comparecimento às urnas são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, para os maiores de 70 anos e para os maiores de 16 e menores de 18 anos (art. 14, § 1º, I e II, da CF/1988). Além da determinação constitucional, o Código Eleitoral prevê, em seu art. 7º, medidas restritivas graves para o cidadão que deixa de votar e não justifica sua ausência no prazo devido, como multa, inscrição em certames públicos, remuneração pelo exercício de serviço ou cargo público, obtenção de documentos públicos e impedimento de votar nas próximas eleições, entre outras²⁹.

²⁹ Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.





Portanto, vê-se uma inversão na qual o voto é tratado na legislação atual muito mais como um dever do que como um direito³⁰, na medida em que o exercício ou não do sufrágio sujeita os eleitores a consequências que afetam diretamente diversos aspectos da sua vida civil, mas o Estado não garante os meios para o acesso dos eleitores aos locais de votação, efetivando o exercício do direito ao voto.

Assim, a garantia do acesso ao sufrágio, por meio do transporte público, torna-se ainda mais relevante.

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

1 - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;

2 - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

3 - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos estados, dos territórios, do Distrito Federal ou dos municípios, ou das respectivas autarquias;

4 - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos; (Vide Medida Provisória n. 958, de 2020.) (Vide Lei n. 13.999, de 2020.) (Vide Medida Provisória n. 975, de 2020.) (Vide Medida Provisória n. 1.028, de 2021.)

5 - obter passaporte ou carteira de identidade;

6 - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

7 - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda.

§ 2º Os brasileiros natos ou naturalizados, maiores de 18 anos, salvo os excetuados nos arts. 5º e 6º, n. 1, sem prova de estarem alistados não poderão praticar os atos relacionados no parágrafo anterior.

§ 3º Realizado o alistamento eleitoral pelo processo eletrônico de dados, será cancelada a inscrição do eleitor que não votar em 3 (três) eleições consecutivas, não pagar a multa ou não se justificar no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da última eleição a que deveria ter comparecido. (Incluído pela Lei n. 7.663, de 1988.)

§ 4º O disposto no inciso 5 do § 1º não se aplica ao eleitor no exterior que requeira novo passaporte para identificação e retorno ao Brasil. (Incluído pela Lei n. 13.165, de 2015.)

³⁰ Sobre esse tema, ver estudo que analisa os processos de exclusão e dificuldade de acesso dos eleitores brasileiros ao exercício do voto: Sistematização das normas eleitorais [recurso eletrônico]: eixo temático 1: direitos políticos e temas correlatos. – Dados eletrônicos (276 páginas). – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. – (Coleção SNE. Fase 2; v. 2).





3 Contexto das eleições de 2022. Respostas da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal

Em julgamento dos Embargos de Declaração da ADPF n. 1.013³¹, em 18 de outubro de 2022, o STF formou maioria para permitir oferta de serviço de transporte público gratuito no segundo turno. São as palavras do Ministro relator Luís Roberto Barroso em 29 de setembro de 2022:

“[...] que é altamente recomendável que todos os municípios que tiverem condições de ofertar o transporte público gratuitamente no dia das eleições o façam desde já”, destacando “o exemplo do Município do Rio de Janeiro, cujo prefeito anunciou, nesta data, que concederá isenção tarifária aos passageiros nos dois turnos das eleições deste ano”, para ao final recomendar “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”.

Uma das teses suscitadas no acórdão consiste na observação empírica de que o transporte público para os locais de votação é mais caro do que a multa pelo não comparecimento, de modo que a ausência de política pública de concessão de transporte gratuito no dia do pleito tem potencial para criar, na prática, novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral.

Com efeito, é pacífico no âmbito do Poder Judiciário que ampliar o acesso ao direito ao voto das populações economicamente hipossuficientes passa, inexoravelmente, pela plena garantia da isenção tarifária do transporte público na data das eleições.

Em 22 de outubro de 2022, após petição do Estado da Bahia, o Ministro Roberto Barroso esclareceu “que se estende aos Estados-membros,

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargo Decl. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental 1.013 Distrito Federal*. Relator: Min. Roberto Barroso, 18 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Transprotecoletivosegundoturno.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023





na forma das decisões proferidas nestes autos, a autorização deferida ao poder público para determinar a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros, por qualquer modal, em dias de eleições”³².

Premissas importantes foram estabelecidas no paradigmático julgamento. São elas: a) os poderes executivos estaduais possuem autorização e são estimulados a concederem a gratuidade no transporte público; b) o empobrecimento da população, principalmente depois das crises sanitária e econômica e a dificuldade financeira de custeio do deslocamento às seções eleitorais para o exercício do direito/dever de voto; e c) a maior proporção de abstenção nos grupos menos escolarizados e mais pobres.

Já o TSE, em análise do Pedido de Providências n. 0000016-55.2022.2.00.0600, esclareceu que a manutenção de transporte público gratuito no dia das eleições não se confunde com transporte irregular de eleitores:

O inciso II do art. 5º da Lei n. 6.091/74, dizendo o óbvio, indica que “coletivos de linha regulares e não fretados” podem fazer o transporte de eleitores no dia do pleito. Ademais, a vedação prevista no art. da mesma lei, ao proibir a “candidatos ou órgãos partidários, ou a qualquer pessoa o fornecimento de transporte [...] aos eleitores da zona urbana” circunscreve o ilícito à conduta do organizador do transporte, que de forma pessoal disponibiliza ou custeia o deslocamento dos votantes. Não já, assim – e se tanto é preciso dizer –, tipificação criminal de políticas públicas, de alcance geral e de caráter impessoal, que facilitem o acesso aos locais de votação.

A Corte ainda manifestou que o emprego de recursos para o custeio do transporte coletivo de passageiros de forma gratuita no dia de pleitos não é desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargo Decl. Na arguição de descumprimento de preceito fundamental 1.013* Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso, 18 de outubro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Transprotecoletivosegundoturno.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.





n. 101/2000), principalmente no que se refere a metas fiscais, criação ou expansão de despesas e concessão de subsídios.

Estima-se que 82 municípios, abrangendo 28,8 milhões (18,5%) de eleitores brasileiros adotaram a política de passe livre no dia do primeiro turno. Após a decisão do TSE, mais 297 municípios implementaram o passe livre no segundo turno da eleição presidencial. Em conjunto com os primeiros adotantes da política, ao todo, 75,8 milhões de eleitores (48,7%) tiveram acesso ao transporte público gratuito durante o segundo turno³³.

3.1 O litígio sobre o transporte gratuito em Minas Gerais nas eleições de 2022

Na contramão da medida adotada por autoridades públicas de todo o país, a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais (Seinfra) informou, em nota, que não haveria transporte público gratuito no segundo turno das eleições:

A Seinfra informa que não haverá nenhuma mudança ou esquema diferenciado no Sistema de Transporte Metropolitano no dia das eleições, uma vez que as zonas eleitorais são, na maioria dos casos, próximas às residências dos eleitores. Cabe informar, ainda, que parte da frota é utilizada nos transportes das urnas até os locais de votação, em conjunto com a Polícia Militar.

Tendo em vista esse posicionamento do Estado de Minas Gerais, foi proposta ação popular pelo presidente da Associação dos Usuários do Transporte Coletivo da Grande BH (AUTC), tendo sido proferida decisão liminar garantindo a concessão do direito ao transporte gratuito (Ação Popular n. 5233644-81.2022.8.13.0024) pelo Governo Estadual. Todavia, como a CBTU era administrada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, do

³³ PEREIRA *et al.* *Transporte público gratuito e participação eleitoral*. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2023. (Texto para discussão, 2869). ISSN 1415-4765.





Governo Federal³⁴, essa decisão liminar deixou de enfrentar e produzir efeitos no que se refere às linhas de metrô.

Proposta, então, ação no Juízo Federal (processo n. 1009642-51.2022.4.06.03800) para que fosse tutelada a gratuidade ao metrô, que atende Belo Horizonte e região metropolitana, e deferida a liminar, verificou-se sensível resistência ao cumprimento da ordem judicial. O próprio TSE determinou o imediato cumprimento³⁵, uma vez que até o final da manhã do dia das eleições não havia sido garantida a gratuidade do transporte.

Assim, várias medidas judiciais foram necessárias no Estado de Minas Gerais para garantia de um dos pressupostos do exercício do voto, que é justamente o direito de ir e vir e direcionar-se ao local de votação. À época, uma pessoa, para se deslocar de metrô, pagava, em média, uma tarifa de R\$9,00 (nove reais), pela ida e volta.

Cumprir destacar que, no primeiro turno, justamente o Estado de Minas Gerais, um dos mais extensos da República, observou-se abstenção mais alta que a média nacional, de 22,28%³⁶. E, estando a alta abstenção intimamente ligada à renda³⁷, o acesso ao transporte público e gratuito para o local de votação teria potencial de contribuir para reduzi-la.

No segundo turno das eleições, num contexto em que foi garantida a gratuidade do transporte público em Belo Horizonte e no transporte interestadual, mesmo não tendo havido tempo hábil para a divulgação e propagação dessa garantia isentiva, a abstenção caiu para 20,99%.

³⁴ Em dezembro de 2022, o metrô de Belo Horizonte foi privatizado em leilão. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/metro-de-belo-horizonte-e-concedido-a-iniciativa-privada-com-agio-de-33-9-sobre-o-valor-minimo>. Acesso em: 25 nov. 2023.

³⁵ TSE determina que CBTU cumpra decisão sobre transporte gratuito em BH. *Tribunal Superior Eleitoral*. Comunicação. Notícias. Decisão Moraes 30.10.2022. Brasília, 31 out. 2022. Disponível em: TSE determina que CBTU cumpra decisão sobre transporte gratuito em BH — Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 29 jul. 2023.

³⁶ Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/abstencao-acende-alerta-na-campanha-de-lula-que-busca-mobilizar-eleitores-em-minas-e-no-rio/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

³⁷ Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/abstencao-no-1o-turno-e-maior-entre-menos-escolarizados-e-mais-jovens/>. Acesso em: 29 jul. 2023.





Nas eleições gerais de 2018, observou-se o oposto no Estado mineiro: no primeiro turno, verificou-se uma abstenção de 22,20% e, no segundo, de 23,14%.³⁸ A gratuidade do transporte pode ter sido um dos fatores decisivos para a queda na abstenção entre o primeiro e o segundo turno das eleições de 2022.

Isto é, há uma relação de consonância entre a garantia do transporte, em sua acepção ampla e econômica, e os valores mais centrais do Estado Democrático: o exercício pleno da liberdade do voto, bem como a própria igualdade e liberdade do voto. Nesse sentido, impor ao cidadão hipossuficiente um custo econômico cria percalços ou camadas para o exercício de cidadania plena, qual seja, o voto, cláusula pétrea da CRFB/1988, conforme o art. 60, § 4º, II.

Ora, se a desigualdade econômica e a consequente dificuldade de acesso às seções eleitorais forem motivo das abstenções – o que racionalmente se conjectura, diante dos dados oficiais do TSE –, a vedação ao enfrentamento deste problema significa a negativa de garantia do caráter substancial da igualdade no âmbito do direito ao voto. Assume-se, de forma até constrangedora, que os votos que encontram dificuldade de chegar à urna têm menos valor.

Ter-se-ia, portanto, ataque à universalidade do sufrágio, previsto no art. 14 da Constituição Federal, em sua dimensão da igualdade eleitoral, já que deixar de garantir o transporte intermunicipal afeta um grupo específico de eleitores, de baixa renda, configurando discriminação social.

Portanto, como estudo de caso deste ensaio, apontam-se os efeitos positivos na gratuidade do transporte em Minas Gerais, relacionado, potencialmente, à diminuição da abstenção entre os turnos e, portanto, numa relação de logicidade, no reforço da democracia no processo eleitoral e da liberdade do voto e sua isonomia, já que se possibilitou às pessoas sem recursos o acesso à efetiva liberdade de locomoção. Outrossim, decorre desse recorte,

³⁸ RELATÓRIO 2º turno eleições 2018. *Tribunal Regional Eleitoral (Minas Gerais)*. Eleições 2018, Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/relatorio-2o-turno-eleicoes-2018>. Acesso em: 29 jul. 2023.





a otimização, em tese, da qualidade democrática, tendo em vista os dados de comparecimento dos eleitores no segundo turno das eleições. Identifica-se, porém, em um cenário de resistência de entes federativos em cumprir ordem judicial, a necessidade de garantia em lei do tema.

4 Sobre o porvir: como garantir a democracia, a liberdade de voto e a lisura das eleições por meio do direito ao transporte público gratuito

Não basta que haja manifestação judicial sobre a matéria. É urgente que o Congresso Nacional regulamente o transporte gratuito de eleitores em lei, uma vez que compete à União, conforme dispõe o art. 22, XI, legislar sobre transporte. Há vários projetos de lei em tramitação nesse sentido.

O Projeto de Lei n. 2.928/2022³⁹, de autoria coletiva das Deputadas Federais Luiza Erundina (PSOL/SP), Áurea Carolina (PSOL/MG), Tabata Amaral (PSB/SP), Tereza Nelma (PSD/AL), Erika Kokay (PT/DF) e dos Deputados Federais Orlando Silva (PcdoB/SP), Gustavo Fruet (PDT/PR), Túlio Gadêlha (REDE/PE) e Hugo Leal (PSD/RJ), foi proposto como resultado da mobilização popular do já citado movimento “Passe Livre pela Democracia”, visando garantir “para todos os pleitos eleitorais, inclusive os plebiscitos e referendos, a gratuidade no transporte público coletivo em área urbana e semiurbana”. O PL propõe estabelecer parâmetros para o passe livre nas eleições, considerando especificidades do transporte metropolitano, semiurbano e intermunicipal em relação ao municipal, e também garantir a efetivação do direito ao voto ao exigir, nos dias do pleito: a disponibilização de frota ao menos equiparada a de dias úteis; o quadro de horário compatível com a realização das eleições; a criação de linhas para áreas com pouco ou nenhum atendimento; e o uso de outros veículos públicos para o transporte de passageiros aos locais de votação.

³⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 2928/2022*. Dispõe sobre a gratuidade do transporte público coletivo de passageiros durante o período de realização de eleições. Disponível em: Acesso em: 29 jul. 2023.





Esse projeto encontra-se apensado ao Projeto de Lei n. 1.751/2011⁴⁰, de autoria do Deputado Federal Arthur Lira (PP/PI), assim como outros 13 projetos de lei⁴¹. A maioria dos projetos é similar entre si, prevendo a disponibilidade dos transportes públicos urbanos e rurais executados por concessionárias de forma gratuita no dia das eleições, com frota e turno correspondentes ao dia laboral. Alguns também preveem a possibilidade de criação de linhas especiais para o atendimento de regiões mais distantes dos locais de votação, assim como ofertar veículos públicos disponíveis, ou adaptar veículos, a exemplo dos ônibus escolares. Quanto ao custo de execução das propostas, alguns tratam da compensação fiscal às concessionárias pelo serviço; e outras, da faculdade do ente federativo de dispor de dotação orçamentária própria.

Os PLs n. 5.838/2013, de autoria do Deputado Major Fábio; n. 7.711/2014, de autoria do Deputado Paulo Pimenta; e o n. 8.151/2014, de autoria da Deputada Flávia Morais, já foram analisados com o principal na Câmara Federal na Comissão de Viação e Transportes (CTV) e na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Em ambas, foram aprovados pareceres por sua aprovação, na forma do substitutivo apresentado na CTV.

Considera-se, no entanto, que o substitutivo aprovado nas comissões representa retrocesso em relação à redação original e outros projetos mais recentes, como o de n. 1.281/2023. Isso porque inclui uma condição ao fornecimento de transporte coletivo gratuito em dia de eleição: a comprovação da baixa renda dos eleitores que queiram usufruir desse direito. Tal condicionamento nos parece indevido, uma vez que o acesso ao voto é direito universal, de todos os brasileiros e brasileiras, que não merece qualquer restrição.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511076>.

⁴¹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 1.751/2011*. Árvore de apensados e outros documentos da matéria. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=511076. Acesso em: 28 jul. 2023.





O debate sobre a gratuidade do transporte também se fez presente na chamada “minirreforma eleitoral” de 2023, entrando na redação final do Projeto de Lei n. 4.438/2023, aprovado na Câmara dos Deputados em 14 de setembro, sob relatoria do Deputado Rubens Pereira Júnior (PT/MA)⁴².

Nesse sentido, inclui o “Capítulo I-A. Do transporte público no dia da eleição” no Código Eleitoral, estabelecendo, no art. 381-A, que todos os “entes federados, direta ou indiretamente, por suas concessionárias ou permissionárias, devem ofertar gratuitamente o serviço público de transporte coletivo de passageiros, devendo disponibilizar o serviço habitualmente oferecido nos dias úteis”. Prevê ainda que, desde que em comum acordo com a Justiça Eleitoral, poderão ser “criadas linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação” e disponibilizados veículos públicos para o transporte coletivo, assim como já está previsto para as áreas rurais. Determina também que, no caso de descumprimento, os governantes e as autoridades responsáveis podem responder por abuso dos poderes econômico e político e de autoridade, além de outros ilícitos penais-eleitorais ou civis-eleitorais.

O projeto seguiu para o Senado, onde aguarda tramitação. Apesar de toda a polêmica sobre a celeridade e a falta de discussão aprofundada que circunda a minirreforma, além de potenciais retrocessos, esse certamente é um dos pontos positivos.

Qualquer que seja a proposta legislativa para atender à necessidade de promover a real possibilidade de acesso às zonas eleitorais por eleitoras e eleitores nos dias do pleito eleitoral, é fundamental que três garantias sejam concretizadas: a regularidade, a previsibilidade e a gratuidade do transporte público coletivo intramunicipal e intermunicipal.

⁴² BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4.438/2023*. Altera a Lei nº 4.737, de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei as Eleições), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral (Minirreforma Eleitoral de 2023). Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387066>. Acesso em: 25 nov. 2023.





Conclusão

Na efetivação e construção incessante do instituto da democracia no marco do Estado democrático de direito, joga-se luz às eleições. Necessária a sua tutela, o seu prestígio e a sua proteção. Afinal, pelo voto, materializa-se, numa via primária, a democracia e garante-se a fruição da dignidade humana aos cidadãos que, no espectro de propostas e programas políticos eleitorais, tenham condições de escolher seu representante.

A democracia é um instituto do Estado democrático de direito, e sua materialização, ao menos num viés primário, se dá pelo voto direto, secreto, universal e periódico. Para a concreção e fruição do direito-dever constitucional ao voto, impõe-se reconhecer o direito ao transporte.

A garantia do transporte público regular e gratuito é medida definitiva para maior e mais qualitativa participação democrática da população, para que todos possam exercer sua autonomia política de forma mais igualitária e se sintam mais representados na política institucional. O transporte é serviço público essencial que ganha especial relevância em dias de eleições que definem o futuro do país, da cidade e dos indivíduos.

A aprovação de legislação que garanta o acesso gratuito e universal ao direito ao transporte como meio de realização do direito ao voto é essencial para o fortalecimento da democracia brasileira e da soberania popular.

Referências

ABSTENÇÃO acende alerta na campanha de Lula, que busca mobilizar eleitores em Minas e no Rio. *Infomoney*. Política. Eleições. São Paulo, 7 out. 2022. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/abstencao-acende-alerta-na-campanha-de-lula-que-busca-mobilizar-eleitores-em-minas-e-no-rio/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

ABSTENÇÃO no 1º turno é maior entre menos escolarizados e mais jovens. *CNN Brasil*, 17 out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/abstencao-no-1o-turno-e-maior-entre-menos-escolarizados-e-mais-jovens/>. Acesso em: 29 jul. 2023.





ANDERSEN, J. J.; FIVA, J. H.; NATVIK, G. J. Voting when the stakes are high. *Journal of Public Economics*, v. 110, p. 157-166, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2001.

BENEDICTOS-KESSNER, Justin de; PALMER, M. Driving turnout: the effect of car ownership on electoral participation. *Political Science Research and Methods*, Cambridge, v. 11, n. 3, p. 1-9, 15 dec. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.67>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BHATTI, Y. *et al.* Core and peripheral voters: predictors of turnout across three types of elections. *Political Studies*, v. 67, n. 2, p. 348-366, 2019.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

BRACONNIER, C.; DORMAGEN, J.; PONS, V. Voter registration costs and disenfranchisement: experimental evidence from France. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 111, n. 3, p. 584-604, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S000305541700003X>. Acesso em: 11 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 1.751/2011*. Árvore de apensados e outros documentos da matéria. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes?idProposicao=511076. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 1751/2011*. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte coletivo, em dias de realização de eleição, plebiscito e referendo, a eleitores residentes nas zonas urbanas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511076>. Acesso em: 28 jul. 2023.





BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 4438/2023*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387066>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 6.362/2005*. Torna gratuito o transporte coletivo urbano metropolitano e intermunicipal nos dias da realização da votação de pleitos eleitorais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=309385>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Projeto de Lei n. 64/2011*. Altera a Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974, para incluir o fornecimento gratuito de transporte a eleitores residentes nas zonas urbanas. Brasília, DF: Senado Federal, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99242>. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 6.091, de 15 de agosto de 1974*. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão em embargos de declaração na ADPF n. 1.013/DF*. Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Transprotecoletivosegundoturno.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2023.





BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.013*. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492335>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. *Relatório 2º turno Eleições 2018*. Disponível em: <https://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/relatorio-2o-turno-eleicoes-2018>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais*. Módulo comparecimento/abstenção. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/m%C3%B3dulo-comparecimento-absten%C3%A7%C3%A3o?session=103317464192869>. Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE determina que CBTU cumpra decisão sobre transporte gratuito em BH*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/tse-determina-que-cbtu-cumpra-decisao-sobre-transporte-gratuito-em-bh>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BURDEN; NEIHEISEL. Election administration and the pure effect of voter registration on turnout. *Political Research Quarterly*, v. 66, n. 1, p. 77-90, 2013.

CANTONI, Enrico. A precinct too far: turnout and voting costs. *American Economic Journal: applied economics*, v. 12, n. 1, p. 61-85, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/app.20180306>. Acesso em: 11 dez. 2023.

CHOMSKY, Noam. Los mercados y la “sustancia de la sociedad”. In: CHOMSKY, Noam; GARCÍA-ALBEA, José E. *Los limites de la globalización*. Barcelona: Grupo Planeta, 2002. p. 21-46.

CHRISTENSEN, J.; AAROE, L.; BAEKGAARD, M.; HERD, P.; MOYNIHAN, D. P. Human capital and administrative burden: the role of cognitive resources in citizen-state interactions. *Public Administration Review*, v. 80, n. 1, p. 127-136, jan./fev. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13134>. Acesso em: 11 dez. 2023.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. *The quality of Democracy*. California: Stanford Center on Democracy, Development and the Rule of Law, 2004.





ESTUDO mostra alta de pobreza em regiões metropolitanas: apesar de benefícios sociais, inflação freou poder de compra. *Agência Brasil*. Economia, Brasília, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-08/estudo-mostra-alta-da-pobreza-em-regioes-metropolitanas>. Acesso em: 29 jul. 2023.

FARAVELLI, M.; KALAYCI, K.; PIMIENTA, C. Costly voting: a large-scale real effort experiment. *Experimental Economics*, v. 23, p. 468-492, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10683-019-09620-3>. Acesso em: 11 dez. 2023.

FRANKLIN, M. N. *et al. Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GRESTA, Roberta Maia. Tribunal Superior Eleitoral. Elegibilidade e contencioso eleitoral: um convite ao debate sobre o disenfranchisement no processo eleitoral brasileiro. *Sistematização das normas eleitorais: eixo temático V: elegibilidades e contencioso eleitoral*. Brasília: 2021. 154 p. Coleção SNE. Fase II, v. 6.

GRONKE, P.; GALANES-ROSENBAUM, E.; MILLER, P. A.; TOFFEY, D. Convenience voting. *Annual Review of Political Science*, v. 11, p. 437-455, 15 jun. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190912>. Acesso em: 11 dez. 2023.

JOSLYN, N.; BILBO; ARNDT; BERGER; JOSLYN M. Distance traveled to polling locations: are travel costs imposed equally on party members? *The Social Science Journal*, London, v. 57, n. 1. p. 14-25, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2018.12.006>. Acesso em: 11 dez. 2023.

KANG, W. C. Liberals should pray for rain: weather, opportunity costs of voting and electoral outcomes in South Korea. *Political Science*, v. 71, n. 1, p. 61-78, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00323187.2019.1643744>. Acesso em: 11 dez. 2023.





KEELE, L.; CUBBISON, W.; WHITE, I. Suppressing black votes: a historical case study of voting restrictions in Louisiana. *American Political Science Review*, Cambridge, v. 115, n. 2. 2021. P. 694-700. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0003055421000034>. Acesso em: 11 dez. 2023.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Editora Record, 2003.

MARINHO, Maiara Oliveira. *Do burdens matter? Analyzing political participation, vulnerable citizens, and digitized interactions*. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

METRÔ de Belo Horizonte é concedido à iniciativa privada com ágio de 33,9% sobre o valor mínimo. *Gov.br*. Ministério da Economia. Brasília, 23 dez. 2022. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/dezembro/metro-de-belo-horizonte-e-concedido-a-iniciativa-privada-com-agio-de-33-9-sobre-o-valor-minimo>. Acesso em: 25 nov. 2023.

NERI, Marcelo. Insegurança alimentar no Brasil: pandemia, tendências e comparações internacionais. *FGV Social*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-Inseguranca-Alimentar-no-Brasil_Marcelo-Neri_FGV-Social.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

NERI, Marcelo. Mapa da nova pobreza. *FGV Social*. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf. Acesso em: 29 jul. 2023.

NIEMI, R. G. Costs of voting and nonvoting. *Public Choice*, v. 27, p. 115-119, 1976. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30022903>. Acesso em: 11 dez. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. *Questões substantivas surgidas na implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC): pobreza e PDESC*, E/C.12/2001/10, 10 maio 2001, par. 12. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/E.C.12.2001.10Poverty-2001.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2023.





OXFAM (Brasil). *País estagnado*: relatório, 2022. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/pais-estagnado/?_ga=2.169777319.709470763.1666892504-1957668890.1663618556&_gac=1.51646043.1666892504.CjwKCAjw2OiaBhBSEiwAh2ZSP3Fwpy9QXMk6R21QFv47LwBLwnoF55144G_LZ4MsZBke6Qk5MuPp_RoC4FQQA_VD_BwE. Acesso em: 28 jul. 2023.

PASSE LIVRE PELA DEMOCRACIA. Disponível em: <https://www.passelivrepeledemocracia.org/>. Acesso em 31 jul. 2023.

PASSE livre pela democracia: se o voto é obrigatório, é dever do Estado prover transporte aos eleitores. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26. out. 2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2022/10/passe-livre-pela-democracia.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa. Acesso em: 29 jul. 2023.

PEREIRA, R. H. M. *et al.* *Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I: o uso do transporte coletivo e individual*. Brasília: Ipea, 2021 (Texto para Discussão, n. 2673).

PEREIRA *et al.* *Transporte gratuito e participação eleitoral*. Brasília: Ipea, 2023. (Texto para discussão, n. 2869).

PETTIGREW, Stephen. The downstream consequences of long waits: how lines at the precinct depress future turnout. *Electoral Studies*, v. 71, jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102188>. Acesso em: 11 dez. 2023.

PORCARO, Nicole Gondim. *Crítica feminista e a participação das mulheres na política brasileira: democracia paritária de gênero como direito*. Orientador: Jaime Barreiros Neto. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2021.

SANTANA, A.; AGUILAR, S. How costly is voting? Explaining individual differences in the costs of voting. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 31, n. 1. p. 119-139, 28 ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17457289.2019.1658196>. Acesso em: 11 dez. 2023.





TILLY, Charles. *Democracia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2013.

Como citar este artigo:

ALBERGARIA, Bruno; CASTRO, Letícia Lacerda de; PORCARO, Nicole Gondim. Democracia, liberdade e igualdade do voto: a efetividade do direito ao transporte gratuito no dia das eleições. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 17, n. 1, p. 88-120, jan./jun. 2023.

