



## RECOMENDAÇÃO N. 009/2022/DPMG/CETUC

### Excelentíssimo Prefeito de Ribeirão das Neves

Sr. Junynho Martins  
Rua Ary Teixeira da Costa, 1100, Bairro Savassi  
Ribeirão das Neves/MG

Ribeirão das Neves/MG, 26 de outubro de 2022.

### Considerações e Recomendações:

#### Gratuidade de Transporte Público nas Eleições 2022

#### Excelentíssimo Senhor Prefeito,

A Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais foi provocada pela sociedade civil para adotar providências voltadas à garantia de oferta de transporte público gratuito no 2º turno das eleições, agendado para o dia 30 de outubro de 2022.

Vale observar, a propósito, que a Defensoria Pública dedica seu trabalho em favor dos **necessitados** (nos termos do art. 134, da Constituição Federal de 1988, art. 1º, da Lei Complementar 80/1994, e art. 4º, da Lei Complementar Estadual 65/2003), sendo reconhecida, também, como **instrumento do regime democrático**.

O regime democrático e a garantia de cidadania plena que a Defensoria Pública foi incumbida de defender e promover **pressupõem não só reconhecimento formal do direito ao voto universal, mas também a garantia dos meios necessários para que esse direito de manifestação política seja efetivamente exercido, em especial por parte daqueles que pertençam a grupos sociais vulneráveis**.



Nesse contexto, vale observar que **a população carente, destinatária dos serviços da Defensoria Pública, é aquela mais dependente dos serviços públicos e do transporte coletivo para desempenho de suas atividades e compromissos.** Conforme estudos sobre transporte público no Brasil, a “renda é fator preponderante sobre a condição de mobilidade dos indivíduos, na proporção em que, quanto maior a parcela de renda mensal absorvida em gastos com o transporte, menor a condição de mobilidade”<sup>1</sup>.

Destarte, **a redução de gastos com mobilidade, por meio da concessão de gratuidade nos serviços de transporte coletivo no dia das eleições, tem reflexos imediatos sobre a liberdade de ir e vir da população carente (tipicamente usuária do transporte coletivo) e impactos decisivos no exercício da cidadania,** reconhecida como um dos pilares da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso II, da CRFB/1988).

Por essa razão, a gratuidade no transporte público deve ser especialmente **assegurada na data do pleito eleitoral,** uma vez que **a isenção de gastos com transporte público se torna ferramenta essencial para que as pessoas que sofrem de privações financeiras tenham reais condições de adimplir com seu direito e dever de voto, reputado obrigatório no Brasil** (art. 14, § 1º, inciso I, da CRFB/1988).

Desde a década de 1930, movimentos populares atuaram para ampliar o direito ao voto no Brasil<sup>2</sup>, visto que mulheres, pessoas pobres e analfabetos foram excluídos do direito de votar durante parte significativa da história eleitoral brasileira.

Contudo, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 14, avançou ao reconhecer a capacidade eleitoral ativa de pessoas em situação de maior vulnerabilidade social, determinando que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos.

---

<sup>1</sup> BERNARDINIS, Márcia de Andrade Pereira. PAVELSKI, Luziane Machado. Retrato da capacidade de pagamento por parte do usuário de transporte público nas capitais brasileiras. Revista arq.urb. Edição n. 25 (2019). Universidade São Judas Tadeu. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/12>. Acesso em 25 de outubro de 2022.

<sup>2</sup> CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.



No entanto, uma série de obstáculos sociais, culturais e econômicos perduram erigindo empecilhos à plena participação das pessoas mais pobres no processo eleitoral e democrático. Tal contexto é ilustrado pelo historiador José Murilo de Carvalho, no livro *Cidadania no Brasil*, no qual aponta uma série de dificuldades para determinados grupos sociais alcançarem a cidadania plena no país<sup>3</sup>.

Esses obstáculos seguem sendo uma realidade no país e especialmente em Minas Gerais. Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral<sup>4</sup>, no 1º turno das eleições de 2022, as taxas de abstenção no Estado por escolaridade indicam que o percentual de pessoas que não compareceram às urnas aumenta conforme diminui o grau de escolaridade: entre analfabetos, o índice de abstenção foi de 58,39% enquanto que a taxa de faltosos com ensino superior completo foi de apenas 12,42%.

Não é por outra razão que o Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, no “Manual sobre as Normas Internacionais de Direitos Humanos relativa as Eleições”, considera que os Estados devem garantir a proteção contra a discriminação e a igualdade no acesso à participação política de grupos sociais específicos, entre os quais as pessoas que vivem em situação de pobreza<sup>5</sup>.

**Por conseguinte, a mera realização de eleições não é suficiente para assegurar que pessoas em situação de pobreza gozem do seu direito de participar das decisões políticas que afetam suas vidas: é essencial adotar medidas positivas para viabilizar o efetivo exercício do direito ao voto.**

---

<sup>3</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

<sup>4</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Estatísticas da Eleição: comparecimento x abstenção. Disponível em: [https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/grau-de-instru%C3%A7%C3%A3o1?p0\\_uf=MG&session=11007177005036](https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/grau-de-instru%C3%A7%C3%A3o1?p0_uf=MG&session=11007177005036). Acesso em 25 de outubro de 2022.

<sup>5</sup> OHRCH. Manual sobre as Normas Internacionais de Direitos Humanos relativa as eleições, HR/P/PT/2/Rev. 1, 2021, par. 70. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-09/Human-Rights-and-Elections-Portuguese\\_web.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-09/Human-Rights-and-Elections-Portuguese_web.pdf). Acesso em 25 de outubro de 2022.



Deve-se reconhecer, sobretudo, que pessoas em situação de vulnerabilidade social precisam ter assegurada a possibilidade de interferir politicamente nas decisões que afetam diretamente suas vidas, haja vista que são elas as **maiores dependentes de políticas e serviços públicos**.

Como forma de reduzir parte desses empecilhos, o legislador e o próprio Tribunal Superior Eleitoral, nos termos da Lei nº 6.091/1974 e da Resolução/TSE nº 23.669/2021, optaram por garantir a disponibilização gratuita de transporte público aos cidadãos residentes em zonas rurais, assim como para a população indígena, quilombola e em favor das comunidades remanescentes.

Nessa mesma linha, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADPF 1013, **autorizou que Municípios concedessem a gratuidade de transporte público no dia das eleições, sem que isso redunde em reconhecimento de ato de improbidade administrativa ou crime eleitoral, devendo o serviço ser prestado de maneira indistinta à generalidade de eleitores, independentemente de qualquer alinhamento político ou ideológico**. Vale transcrever:

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, referendou a decisão que deu provimento aos embargos de declaração "para prestar o esclarecimento de que, nos termos da medida cautelar parcialmente deferida, fica o Poder Público municipal autorizado a determinar (e as concessionárias ou permissionárias do serviço público a promover) a disponibilização gratuita do serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em dias de realização de eleições, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação. A autorização inclui a possibilidade de utilização, para os mesmos fins, de ônibus escolares e outros veículos públicos. Poderá o TSE expedir regulamentação sobre a matéria, se entender necessário", ficando ratificados os termos da medida cautelar concedida, de modo a (i) determinar ao Poder Público que mantenha o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica no domingo das eleições, sob pena de crime de responsabilidade; e (ii) vedar aos Municípios que já ofereciam o serviço de



transporte público urbano coletivo de passageiros gratuitamente, seja pelo domingo, seja pelo dia das eleições, que deixem de fazê-lo. Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Nunes Marques e, parcialmente, o Ministro André Mendonça. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 19.10.2022 (00h00) a 19.10.2022 (23h59).

Cabe registrar, nesse contexto, que um dos argumentos centrais da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental mencionada é justamente que o **transporte público para os locais de votação é mais caro 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, um novo tipo de voto censitário, que retira dos mais pobres a possibilidade de participar do processo eleitoral.**

Importante reforçar que a decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 1013, deixa claro que **não viola qualquer norma eleitoral a concessão de gratuidade no transporte público como forma de estimular o exercício do direito de voto. Ao contrário: constitui boa prática política a adoção de medidas positivas para que o direito de voto possa ser exercido.** Nesse sentido, além de toda a organização para que as votações ocorram em seções eleitorais distribuídas pelo território nacional, faz-se necessário que o acesso dos eleitores aos locais de votação seja providenciado.

A Lei Federal nº 9.265/1996 também reforça o **caráter louvável e lícito da postura do ente municipal em facilitar o acesso dos eleitores às seções de votação, uma vez que dispõe sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania,** dentre os quais a capacitação do cidadão ao exercício da soberania popular, a que se reporta o art. 14 da Constituição (art. 1º, inciso I, Lei Federal nº 9.265/1996).

Com efeito, o desenho federativo estabelecido pela Constituição Federal estabelece que **o serviço de transporte público coletivo está inserido dentre as competências dos Municípios, segundo dicção do art. 30, inciso V, da CRFB/1988.**



Por isso mesmo, o direito ao transporte foi inserido como mais um direito fundamental social ao elenco previsto art. 6º da Constituição Federal de 1988, ao lado da saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade, proteção à infância e assistência aos desamparados.

Referido serviço possui caráter essencial, porque além de garantir a **mobilidade urbana para as camadas menos favorecidas, permite o acesso da população aos demais direitos sociais, como o direito à educação, ao trabalho, à saúde, bem como aos direitos civis, tal como o direito ao voto.**

A importância dada ao voto na Constituição Federal é tamanha que tal garantia fundamental goza de *status* de cláusula pétrea (art. 60, §4º, II, da CRFB/1988). Portanto, **cumpra aos entes federativos a adoção de providências para que o direito de participação democrática e o exercício da cidadania não fiquem na esfera das promessas e sejam efetivamente implementados pela universalidade dos eleitores.**

Essa especial proteção ao direito de voto é valor comum da humanidade, sendo reproduzida em tratados internacionais de promoção de direitos humanos. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) prevê no seu artigo 23:

Artigo 23. Direitos políticos

1. **Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e as oportunidades:**
  - a. **de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;**
  - b. **de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; (...)**

Semelhante disposição está contida no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) em seu artigo 25:



**todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação** mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) **de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores.**

Com efeito, não basta apenas enunciar os direitos, cabendo ao Estado oferecer condições materiais para que essas garantias possam ser efetivamente exercidas. Essa não é uma característica apenas dos direitos sociais, mas também dos direitos civis, dentre os quais se encontra o direito de voto.

Destarte, ampliar o acesso ao direito de voto, especialmente em prol da população economicamente hipossuficiente, marginalizada e alvo de tantas sonegações, passa justamente pela **garantia da isenção tarifária do transporte coletivo municipal na data das eleições, permitindo que os destinatários das políticas públicas e dos serviços estatais possam participar de modo mais efetivo dos rumos da sociedade.**

Por fim, há de se reconhecer que a **abstenção do Município em conceder a gratuidade do transporte público no dia das eleições redundava, em termos práticos, em violação ao próprio princípio da igualdade e de universalidade do voto**, haja vista que contribuiu para que parte significativa da população, por motivos de pobreza, seja impedida, em termos práticos, de alcançar as urnas e manifestar sua vontade política.

### **Recomendações**

Cumprir em mente que a Defensoria Pública possui, como funções institucionais o dever de promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos; promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do



ordenamento jurídico; promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; tudo visando a assegurar às pessoas, sob quaisquer circunstâncias, o exercício pleno de seus direitos e garantias fundamentais, conforme o disposto no art. 4º, II, III, VII, VIII, X, da Lei Complementar Federal nº 80/94.

A atuação da Defensoria Pública de Minas Gerais, portanto, é orientada pelos princípios da eficiência, da economicidade, e a imperiosa necessidade de buscar soluções pela via extrajudicial, como valorização do diálogo, da mediação e da participação democrática dos grupos vulnerabilizados atingidos, como postulados pacificadores, em atendimento ao disposto na Lei Complementar Federal nº 80/94.

Assim, considerando que é prerrogativa do membro da Defensoria Pública requisitar de autoridade pública ou de seus agentes vistorias, diligências, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições (artigo 128, inciso X, da Lei Complementar Federal nº 80/1994), **RECOMENDA-SE** que o Município adote as seguintes medidas:

**1. Assegure a oferta gratuita de transporte público urbano coletivo de passageiros aos eleitores do Município de forma imediata, nos dias de pleitos eleitorais, mais precisamente na data prevista para a realização do 2º turno do pleito de 2022, previsto para 30 de outubro de 2022, mantendo o referido serviço em níveis normais, sem redução específica no domingo de votação;**

**2. Divulgue adequada e ostensivamente, com a devida antecedência, a gratuidade dos transportes por meio da mídia impressa, rádio, redes sociais, nos próprios meios de transportes e com cartazes nos equipamentos públicos municipais que atendem o público vulnerável, de modo a assegurar a publicidade da medida e a efetiva fruição da isenção tarifária por parte da população carente.**





Por fim, dada a iminência de realização do 2º turno do pleito eleitoral, requisita-se, nos termos do disposto no artigo 128, inciso X, da LCF 80/98, que seja **apresentada à Defensoria Pública, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, resposta ao teor da presente Recomendação, com informações sobre o acolhimento das medidas ou justificativas sobre a eventual impossibilidade de não cumprimento. Solicita-se que as respostas sejam encaminhadas ao seguinte endereço de e-mail:**

- a) paulo.almeida@defensoria.mg.def.br
- b) cetuc@defensoria.mg.def.br

Por fim, a Defensoria Pública de Minas Gerais se coloca à disposição para **acompanhar a implementação das recomendações, bem como participar de eventuais construções e debates que se façam necessários.** Atenciosamente,

**PAULO CESAR AZEVEDO DE ALMEIDA  
COORDENADORIA ESTRATÉGICA EM TUTELA COLETIVA  
DEFENSOR PÚBLICO  
MADEP 883**