ANÁLISE JURÍDICA DO DIREITO AO TRANSPORTE DE ELEITORES: PERSPECTIVAS URBANAS E RURAIS NO CONTEXTO ELEITORAL BRASILEIRO

LEGAL ANALYSIS OF THE RIGHT TO TRANSPORT VOTERS: URBAN AND RURAL PERSPECTIVES IN THE BRAZILIAN ELECTORAL CONTEXT

Rafael Burgarelli Mendonça Telles
Especialista em Direito Processual Civil (EPM/TJSP).
Juiz de Direito (TJPE) e Juiz Eleitoral (TRE-PE).
rafael.telles@tjpe.jus.br

Murilo Borsio Bataglia
Doutor em Direito (UnB). Professor de Direito e Pró-reitor de Pesquisa, Extensão e Internacionalização (Estácio de Brasília).
murilo.bataglia@gmail.com

RESUMO: Este trabalho tem como objetivo analisar o tratamento jurídico dado ao transporte de eleitores no dia da eleição no Brasil. A matéria é apresentada a partir da perspectiva que o dever-direito de votar é um ônus constitucional atribuído ao cidadão e exercício de um direito inserido, sobretudo, na primeira e quarta dimensão dos direitos fundamentais, o que é reforçado pela Portaria Conjunta nº 1/2024 expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal. Em relação ao transporte em zona urbana, realiza-se uma análise a partir da conclusão dada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 1013. Para o transporte em zonas rurais sem transporte público regular a forma de se operacionalizar a lei de regência, ante os vácuos legislativos sobre o tema, exigem o uso da hermenêutica para aprimorar o exercício do dever - direito de votar, em destaque para os eventuais impedimentos para exercer a função de motorista de carro a serviço da Justiça Eleitoral. Além disso, são analisados, em conjunto, dados de abstenção nas eleições e sobre a condição socioeconômica da população para demonstrar a necessidade de políticas públicas que não inviabilizem o ato de votar apenas por insuficiência financeira para arcar com o transporte no dia da eleição. Dessa maneira, de modo a considerar os desequilíbrios materiais entre os cidadãos, especialmente relacionados à locomoção e meios de transporte, bem como o agravamento não intencional criado pelo dever constitucional de votar, a partir da teoria do impacto desproporcional, conclui-se que ações afirmativas e normas mais específicas devem ser criadas neste tema, tanto pelo Poder Legislativo, como pela Justiça Eleitoral no seu dever de regulamentar e organizar as eleições. Metodologicamente realiza-se pesquisa bibliográfica e documental, incluindo artigos científicos, livros, dados empíricos, atos normativos e decisões judiciais.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Eleitoral. Eleições. Transporte de eleitores. Gratuidade dos transportes. Teoria do Impacto Desproporcional.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the legal treatment given to voter transportation on election day in Brazil. The subject is presented from the perspective that the duty-right to vote is a constitutional burden attributed to citizens and the exercise of a right inserted, above all, in the first and fourth dimensions of fundamental rights, which is reinforced by "Portaria Conjunta" No. 1/2024 issued by the Superior Electoral Court and the Ministry of Justice and Public Security of the Federal Government. Regarding transportation in urban areas, an analysis is carried out based on the conclusion given by the Federal Supreme Court in ADPF No. 1013. For transportation in rural areas without regular public transportation, the means of operationalizing the governing law, given the legislative gaps on the subject, require the use of hermeneutics to improve the exercise of the duty-right to vote, highlighting potential impediments to performing the function of a car driver in service of the Electoral Justice. Additionally, abstention data from elections and information on the population's socioeconomic condition are analyzed together to demonstrate the need for public policies that do not make voting unfeasible solely due to financial insufficiency to afford transportation on election day. Thus, in order to consider the material imbalances between citizens, especially related to locomotion and means of transportation, as well as the unintentional aggravation created by the constitutional duty to vote, based on the theory of disproportionate impact, it is concluded that affirmative actions and more specific regulations should be created on this topic, both by the Legislative Branch and by the Electoral Justice in its duty to regulate and organize elections. Methodologically, the research employs bibliographic and documentary research, including scientific articles, books, empirical data, normative acts, and judicial decisions.

KEYWORDS: Electoral law. Elections. Transport of voters. Free transport. Disproportionate impact theory.

INTRODUÇÃO

O direito ao transporte passou a ter status constitucional formalmente como direito social após a aprovação e promulgação da Emenda Constitucional nº 90, de 2015, ao ter alterada a previsão do art. 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

Os direitos sociais são usualmente relacionados aos direitos de segunda geração ou dimensão[1] dos direitos fundamentais, sinteticamente apresentados como os direitos de igualdade, em consonância com o lema "liberdade, igualdade e fraternidade" da revolução francesa.

1 A nomenclatura acerca das gerações ou dimensões é objeto de análise pela doutrina.
Parte dos autores aponta como mais correto o termo "dimensão", pois atribui melhor a noção cronológica das conquistas e retira o potencial equívoco interpretativo de que "gerações" resultaria no apagamento da geração anterior e a sua superação pela nova geração (Sarlet, 2009, p. 45). Esta percepção estaria equivocada em razão das dimensões de direitos fundamentais coexistirem. Por outro lado, Bonavides utilizou o termo gerações: "Os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvidas um processo cumulativo e qualitativo (…). Enfim, se nos deparam direitos da primeira, da segunda e da terceira gerações, a saber, direitos da liberdade, da igualdade e da fraternidade (…).". (Bonavides, 2004, p. 563).
O debate é ainda acrescido por outras vertentes, tal como a de Dimitri Dimoulis, que recomenda o termo "categorias" ou "espécies de direitos fundamentais": "Essa opção (dimensões) evita os graves equívocos do termo gerações, mas não será utilizada no presente estudo em razão de uma preocupação de exatidão terminológica. Fala-se em "dimensão" para indicar dois ou mais componentes ou aspectos do mesmo fenômeno ou elemento. No caso aqui relevante, há grupos de direitos fundamentais cuja finalidade e funcionamento são claramente diferenciados em âmbito jurídico." (Dimoulis, 2012, p. 23).

Enquadrar o direito ao transporte como um direito social o coloca como um direito de *status* positivo, que permite ao indivíduo exigir determinada atuação do Estado no intuito de melhorar suas condições de vida, garantindo os pressupostos materiais necessários para o exercício da liberdade, sem necessariamente o tornar em um direito coletivo (Dimoulis, 2012, p. 51).

Ocorre que, ao se analisar o transporte de eleitores, se constata que não é apenas o direito social ao transporte que está em exame, já que o transporte de cidadãos no dia das eleições não se resume às questões sociais comuns, como à possibilidade de ir a determinados lugares e exigir do Estado meios de alcançar esse fim de locomoção.

O transporte de eleitores no dia das eleições, nos termos deste estudo, deve ser apreendido como baliza do próprio Estado Democrático de Direito, pois viabiliza que o eleitor, de fato, chegue na sua seção eleitoral para dar seu voto.

O voto, na República Federativa do Brasil (art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988), é parte estrutural do Estado e manifestação do sufrágio universal que nem mesmo permite supressão, vez que se trata de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988). Em temas de Direitos Humanos, o direito ao voto é tido como direito de primeira dimensão, associado às liberdades individuais.

Além de direito, o voto no Brasil é um dever, pois, em regra, é obrigatório a todos os maiores de 18 anos, conforme art. 14, § 1º, I, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988): "Art. 14, § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;".

Nessa perspectiva, a garantia de locomoção do eleitor no dia da eleição é direito que viabiliza o cumprimento de um dever constitucional e permeia os direitos fundamentais em todas suas dimensões, afinal, concretizar a participação democrática é pressuposto do Estado Democrático de Direito balizado em direitos fundamentais, na dignidade da pessoa humana e na participação social. Tanto que parte da doutrina defende uma quarta dimensão dos direitos fundamentais, referente ao direito à democracia, à informação e ao pluralismo, e que corrobora com o elevado grau de importância do direito ao transporte de eleitores e a correlação existente entre ele e as dimensões, bem como na concretização dos direitos fundamentais em toda sua extensão: "Os direitos da quarta geração não somente culminam a objetividade dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem – sem todavia, removê-la – a subjetividade dos direitos individuais, a saber, os direitos da primeira geração." (Bonavides, 2004, p. 572).

Soma-se que ao fixar a obrigatoriedade de voto, compete ao Poder Público viabilizar que este dever – também um direito – possa ser efetivamente exercido, especialmente quanto ao transporte de eleitores. A atribuição de um dever que acarretará em obrigatória locomoção do eleitor, com consequente custo de tempo ou financeiro, ou ambos, deve ter estes impactos minorados pelo próprio Estado para que não se torne em demasiado ônus ao cidadão ou até mesmo inviabilize o seu cumprimento e exercício.

Estudar essa questão nesta pesquisa se justifica pois, ao determinar que o voto é um dever e um direito, a Constituição Federal pretendeu reforçar o senso democrático na sociedade.

Porém, sem apontar meios para viabilizar estes deveres e direitos, em realidade, criou uma não intencional discriminação ao desconsiderar a desigualdade material quando analisada a situação socioeconômica das pessoas de menor renda, trabalhadores que atuam no dia da eleição e residem ou trabalham distantes de seus locais de votação. Esta seria, inclusive, uma hipótese de incidência da teoria do impacto desproporcional[2] e demanda ações do Poder Público para reequilibrar a participação popular sem discriminação socioeconômica.

Desse modo, embora o tema possua grande relevância, o transporte de eleitores não possui a devida atenção do legislador, vez que, quanto ao transporte em zona rural, há somente a Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974 e, em relação ao transporte em zona urbana, não há regramento específico.

Não obstante a existência de atos normativos expedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício do poder regulamentar, tal como a Resolução nº 23.736, de 27 de fevereiro de 2024 e Resolução nº 9.641, de 29 de agosto de 1974, estes atos se limitam a regulamentar a limitada produção legislativa existente.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar o impacto normativo-jurisprudencial sobre o tema do direito ao transporte no dia de eleições. Questiona-se: esse direito está devidamente regulamentado ou possui interpretação judicial pelos Tribunais Superiores ? Quais as condições para exercer o direito de voto, promovendo a democracia, a partir do efetivo direito ao transporte em dia de eleição?

Para essa investigação, metodologicamente realiza-se uma pesquisa de abordagem exploratória, com técnica de análise documental de leis, resoluções, portaria e decisões de tribunais do TSE e do STF.

Em um primeiro momento, aborda-se o direito ao transporte, e em seguida, direciona-se a pesquisa para reflexões sobre o transporte em área urbana, e depois para o transporte em área rural. Ao final, promove-se análise desses direitos considerando a perspectiva de um regime democrático.

1 TRANSPORTE DE ELEITORES NA ÓPTICA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

É comum sempre citar a origem do termo "democracia" quando é abordada em textos científicos. Assim, menciona-se que ela tem suas origens na Grécia e deriva de *demokratía*, cujas raízes etimológicas são demos (povo) e *kratos* (governo). Embora esse conceito e a ideia de

[2] A teoria do impacto desproporcional pode ser conceituada, conforme pesquisa de vocabulário jurídico do Supremo Tribunal Federal, como: "Toda e qualquer prática empresarial, política governamental ou semi-governamental, de cunho legislativo ou administrativo, ainda que não provida de intenção discriminatória no momento de sua concepção, deve ser condenada por violação do princípio constitucional da igualdade material se, em consequência de sua aplicação, resultarem efeitos nocivos de incidência especialmente desproporcional sobre certas categorias de pessoas." Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=TEORIA%20DO%20IMPACTO%20DESPROPORCIONAL. Acesso em: 16 jan. 2025.

democracia sejam complexos de definir de maneira única, a partir da própria origem do nome, se constata que este regime sugere a existência de uma igualdade entre as pessoas (Held, 2007, p. 20).

No Brasil, essa igualdade se manifesta, por exemplo, por meio do sufrágio universal, em especial através do voto, ante a adesão, em suma, do modelo de democracia constitucional representativa (art. 1º da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988). Nesse sentido, no Brasil houve a adoção de um Estado Democrático de Direito baseado na representação e na participação da coletividade, como também na hierarquia das normas, tendo a Constituição e a defesa de direitos fundamentais como o maior grau de observância e conformação das demais normas e dos atos do próprio Estado, como da própria sociedade.

Nesse sentido são os ensinamentos de Kelsen:

> Ela (Constituição) é a base indispensável das normas jurídicas que regem a conduta recíproca dos membros da coletividade estatal, assim como das que determinam os órgãos necessários para aplicá-las e impô-las, e a maneira como devem proceder, isto é, em suma, o fundamento da ordem estatal. (Kelsen, 2003, p. 131).

Dessa maneira, pensar no voto e nas repercussões que ele pode acarretar é pensar na própria sustentação do Estado Democrático de Direito, pois é através dele que a soberania popular, por excelência, é exercida.

Ocorre que o direito de votar não se limita ao momento exato em que o voto é inserido na urna dentro da cabine de votação. É certo que sem o voto não há a participação popular na tomada de decisões do Estado, logo, não há o cumprimento da Constituição Federal. Porém, há uma cadeia de condutas, especialmente realizadas pelo próprio Poder Público, que deve garantir que o voto, isto é, o ápice do processo eleitoral e manifestação máxima do espírito democrático, possa ocorrer de maneira livre, com segurança e de modo a viabilizar a sua efetiva participação nos votos contabilizados.

Assim, o dever e direito de votar deve ser apreendido em toda a sua complexidade.

Pelo exposto, importante considerar que também está inserido no dever-direito de votar que os locais de votação possuam energia elétrica para conectar as urnas eletrônicas ou que as urnas eletrônicas estejam com as baterias carregadas para durar todo o horário de votação, que os mesários estejam bem instruídos, que a segurança dos eleitores seja garantida, que os eleitores consigam chegar até o local de votação, entre outras práticas.

Nesse contexto, considerando o objeto deste estudo, foca-se no transporte de eleitores no dia da eleição, que, inclusive, ganha status constitucional de prevalência sobre outros direitos satélites de mesma hierarquia relacionados com o tema, e de superioridade sobre os de menor hierarquia, quando ponderados[3] sob a óptica da hermenêutica constitucional. Afinal, viabilizar

[3] A técnica de ponderação é usada pelo intérprete para que se avalie qual norma constitucional deve prevalecer no conflito: "Por seu intermédio, procura-se estabelecer o peso relativo de cada um dos princípios contrapostos. Como os bens constitucionais não são uns superiores aos outros, afinal integram um mesmo texto magno, e foram procriados pelo mesmo poder constituinte, apenas pelo estudo do caso concreto saberemos qual deve preponderar. (…). O exegeta faz concessões recíprocas, sacrificando determinado princípio a fim de priorizar o interesse mais racional para reger o caso concreto" (Bulos, 2014, p. 463).

que o eleitor chegue na sua seção eleitoral é decorrência lógica do exercício do voto direto e da manifestação da cidadania, isto é, direitos e garantias fundamentais relacionados com os fundamentos da República Federativa do Brasil.

Este é o sentido que mais efetiva a própria Constituição e se alinha com os princípios da unidade da Constituição, harmonização, eficácia integradora e máxima efetividade.

No direito constitucional, problemas de "interpretação" surgem frequentemente, ante a abertura semântica do texto constitucional (Hesse, 1998, p. 54-55). Assim, recai sobre a hermenêutica constitucional o dever de encontrar o sentido constitucionalmente exato e mais adequado.

Conforme ensinamentos de Maximiliano, hermenêutica e interpretação não se confundem:

> Do exposto ressalta o erro dos que pretendem substituir uma palavra pela outra; almejam, ao invés de Hermenêutica, - Interpretação. Esta é aplicação daquela; a primeira descobre e fixa os princípios que regem a segunda. A Hermenêutica é a teoria científica da arte de interpretar (Maximiliano, 2008, p. 1).

Dito isso, é dever do Estado garantir que os eleitores cheguem aos locais de votação para que possam manifestar sua intenção de voto e exercer plenamente a sua cidadania, pois somente assim será possível construir concretamente uma sociedade justa, com participação popular, voto direto e universal.

Assim, neste trabalho, parte-se do pressuposto que cabe ao Estado institucionalizar meios para facilitar e aprimorar o transporte de eleitores, haja vista se considerar essa forma de prestação de um direito social combinado com o exercício de liberdade de voto e, ainda, o direito à democracia e à participação.

Não se desconhece a existência da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, porém esta possui como objeto o transporte de eleitores em zonas rurais e em condições específicas lá elencadas, sem considerar os desafios locais e atuais, pós Constituição de 1988, de adequação concreta com a norma.

Em relação ao transporte em zona urbana, não há regramento específico, salvo, em princípio, os crimes previstos na Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974.

Além disso, existem atos normativos expedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício do poder regulamentar, tal como a Resolução nº 23.736, de 27 de fevereiro de 2024, que, em suma, repete a lei e estende a autorização de fornecimento de transporte para populações indígenas, comunidades remanescentes de quilombos e de comunidades tradicionais, e a Resolução nº 9.641, de 29 de agosto de 1974, que prevê a instalação de Comissão Especial de Transporte e Alimentação com a finalidade de colaborar na execução da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974.

Ademais, há a Portaria Conjunta nº 1, de 19 de setembro de 2024[4] expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal. A norma

[4] Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/portaria-tse-e-mjsp-2024/@@download/file/TSE-Portaria-TSE-MJSP-19-09-2024.pdf. Acesso em: 22 jan. 2025.

ratifica a importância do transporte de eleitores e a regular locomoção no dia da eleição como manifestação do exercício do sufrágio, inclusive de maneira explícita em suas considerações, e estabelece parâmetros de atuação especialmente para a Polícia Rodoviária Federal, mas também, no que couber, aos demais órgãos de segurança da União, no patrulhamento ostensivo nos dias 6 e 27 de outubro de 2024, respectivamente primeiro e segundo turno das eleições.

De maneira zelosa com a matéria, a Portaria fixa também que eventual bloqueio de rodovia federal deve ser comunicada à Presidência do Tribunal Regional Eleitoral com as justificativas e rotas alternativas para a livre locomoção de pessoas, o que viabilizará concomitante fiscalização pela Justiça Eleitoral.

Assim, não obstante o avanço normativo que a matéria ganhou em 2024 com a Portaria Conjunta, o tratamento normativo nas condições acima ainda é deficitário e não se mostra como política pública suficiente para garantir a igualdade material e que os eleitores possam chegar aos locais de votação com o menor custo individual nas zonas rurais e nas zonas urbanas.

Os meios para realizar esta tarefa são variados, porém, neste estudo, se debate a gratuidade do transporte, em zona urbana e zona rural, com especial atenção às condições para o fornecimento do transporte em zona rural sem transporte público regular e em veículos a serviço da Justiça Eleitoral. Registra-se, como parâmetro hermenêutico, nos termos acima, que, em caso de colisão de direitos infraconstitucionais com o direito ao transporte de eleitores, este segundo prevalecerá em razão da hierarquia das normas. Em caso de colisão com outros direitos constitucionais, a aplicação técnica da hermenêutica aponta que, em princípio, o direito ao transporte de eleitor deve prevalecer sobre os demais direitos usualmente interligados ao tema e contrários à efetivação deste, a depender da análise específica do caso concreto e das normas em conflito.

2 TRANSPORTE DE ELEITORES EM ZONA URBANA

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, no censo de 2022 (IBGE, 2022), 87,4% da população brasileira se encontrava em zona urbana e 12,6% se encontrava na zona rural. Em números absolutos os valores são, respectivamente, cerca de 177.5 milhões de pessoas e 25.5 milhões de pessoas[5] e, apesar da maior parte da população ter domicílio em zona urbana, não há lei para o transporte de eleitores para esses locais.

Embora entre 2008 e 2017 as famílias nas áreas urbanas tenham diminuído os gastos com transporte coletivo e aumentado os gastos com transporte individual, no período, as famílias comprometiam entre 13% e 14% do seu orçamento com gastos em transporte urbano coletivo (Pereira *et al*, 2021, p. 8-9), montante elevado considerando a própria condição socioeconômica de boa parte da população brasileira.

No censo de 2022, conforme síntese de indicadores sociais (IBGE, 2022), apontou que 5,9% da população estava em condição de extrema pobreza e 31,6% estava em situação de

5 Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/. Acesso em: 10 jan. 2025.

pobreza, totalizando cerca de 80 milhões de pessoas no país. Os dados apontam ainda que a região Nordeste, por exemplo, em 2022, detinha 27% da população total do Brasil, porém concentrava 43,5% da população na pobreza e 54,6% da população em extrema pobreza[6].

Estes números apresentam um panorama geral que permite apreender que, especialmente em regiões como o Nordeste, mesmo em zonas urbanas, os gastos com transporte no dia da eleição teriam impacto considerável no orçamento familiar. Nesse sentido, poderiam potencialmente inviabilizar a ida do eleitor ao local de votação, já que o voto no Brasil, embora obrigatório, não tem impedido os elevados números de abstenção nas urnas[7]:

> 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 (…). 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. (Albergaria; Castro e Porcaro, 2023, p. 98).

É certo que o local de votação deverá ser designado preferencialmente em prédio próximo da residência do eleitor, conforme art. 46, § 1º da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral[8]. Contudo, a legislação apresenta tão somente recomendação que deve ainda ser considerada com os meios de transporte, as disponibilidades físicas do local e dos limites de eleitores nas seções em regra previstos no art. 117 do Código Eleitoral[9] e ponderados com a alta densidade demográfica das áreas urbanas.

Assim, não há óbice à designação de seção eleitoral em local distante da residência do eleitor e, por recomendação da própria norma, embora os meios de transporte devem ser considerados, foram pouco trabalhados pela legislação.

Para solucionar a dificuldade de acesso aos locais de votação em áreas urbanas e que tradicionalmente já possuem transporte público regular e organizado, a ação afirmativa que

---

6 Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021#:~:text=O%20percentual%20de%20pessoas%20em%20extrema%20pobreza%2C%20ou%20seja%2C%20que,31%2C6%25%20em%202022. Acesso em: 10 jan. 2025.

7 Nas eleições de 2024, por exemplo, no estado de Pernambuco, a abstenção no primeiro turno alcançou 17,5% do eleitorado. Já no estado de São Paulo, a abstenção alcançou, no primeiro turno 25,3% do eleitorado. Disponível em: https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/eleicoes-2024-votacao-no-estado-registra-abstencao-de-25-3-no-1o-turno, último acesso em 10 de janeiro de 2025 e https://www.tre-pe.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Outubro/eleicoes-2024-balanco-final-registra-votacao-tranquila-e-divulgacao-agil-dos-resultados-em-pe, último acesso em 10 de janeiro de 2025.

8 Art. 46, § 1º Da folha individual de votação e do título eleitoral constará a indicação da seção em que o eleitor tiver sido inscrito a qual será localizada dentro do distrito judiciário ou administrativo de sua residência **e o mais próximo dela, considerados a distância e os meios de transporte**.

9 Art. 117. As seções eleitorais, organizadas à medida em que forem sendo deferidos os pedidos de inscrição, não terão mais de 400 (quatrocentos) eleitores nas capitais e de 300 (trezentos) nas demais localidades, nem menos de 50 (cinquenta) eleitores.

§ 1º Em casos excepcionais, devidamente justificados, o Tribunal Regional poderá autorizar que sejam ultrapassados os índices previstos neste artigo, desde que essa providência venha facilitar o exercício do voto, aproximando o eleitor do local designado para a votação.

se mostra mais eficiente é o oferecimento de transporte público de maneira gratuita no dia da eleição.

A rede de transporte público em cidades já estruturadas com esse serviço público, ainda que possa ter deficiências, é já bem delimitado e com alcance para viabilizar a locomoção entre os diversos pontos da cidade, muitas vezes por diferentes modais, de maneira regular, organizada, com previsibilidade de horários e rotas, o que facilita a própria organização do eleitor, evita os riscos de transporte irregular e facilita a fiscalização.

Considerando o elevado número de pessoas que precisam se locomover no dia da eleição com a alta densidade demográfica das cidades, o incentivo ao uso de transporte público com a gratuidade da passagem é considerada a melhor medida também na perspectiva da mobilidade urbana (art. 21, XX da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988) e Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012 – Política Nacional de Mobilidade Urbana).

Esta também foi a conclusão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 1013. Em síntese, na referida ADPF foi alegado que o fato de os eleitores arcarem com os custos do transporte até as seções eleitorais criaria barreiras para as pessoas mais pobres votarem, em especial pelo fato da multa por deixar de votar, por vezes, ser menor que o valor da passagem do transporte coletivo. Além disso, foi apontado que aos domingos, dia da semana que sempre são realizadas as eleições[10], a oferta de transporte costuma ser menor.

Em plenário, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, que cabe ao Estado fornecer gratuitamente o transporte coletivo nos dias de eleição e determinou que, a partir das eleições de 2024, deverá ser ofertado, no dia das eleições, nas zonas urbanas, na mesma frequência dos dias úteis, transporte coletivo municipal e intermunicipal gratuitamente, caso a omissão do Congresso Nacional na edição de lei que regulamente a gratuidade de transporte em zonas urbanas nas eleições fosse mantida, observando-se que desde o julgamento não houve regulamentação no Poder Legislativo[11].

Não obstante as questões acima aparentam estar sanadas neste momento, a conclusão da Corte possui efeitos apenas até a produção legislativa pelo Congresso Nacional e deverá ser objeto de nova análise na seara política, de modo que o debate se manterá necessário para que a futura lei ratifique a gratuidade dos transportes no dia da eleição e a obrigação de manutenção da oferta de veículos na mesma frequência dos dias úteis para concretizar as garantias fundamentais elencadas pela Constituição Federal.

3 TRANSPORTE DE ELEITORES EM ZONA RURAL

O transporte de eleitores em zona rural deve observar os critérios fixados pela Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974.

10 Arts. 28, 29, I e II e 77 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

11 Brasil. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Distrito Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 18 de outubro de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492335. Acesso em: 16 jan. 2025.

No que concerne ao enfoque deste trabalho, destaca-se que a norma acima, no art. 1º, prevê que veículos e embarcações pertencentes à União, Estados, Territórios e Municípios e suas autarquias e sociedades de economia mista, excluídos os de uso militar, ficarão à disposição da Justiça Eleitoral para o transporte gratuito de eleitores em zonas rurais, em dias de eleição. Fixa ainda como condição que o transporte somente poderá ocorrer dentro dos limites do território do município e quando as zonas rurais distarem pelo menos dois quilômetros das mesas receptoras.

Embora a lei preveja os veículos que poderão ser utilizados no transporte, não menciona nada sobre os motoristas e esta é uma questão prática muito sensível e que pode definir a possibilidade ou a impossibilidade de ser prestado esse serviço.

Por esta mesma razão, o tema deveria ser normatizado pelo Congresso Nacional ou, se o caso, ser objeto de análise específica pela Justiça Eleitoral ou pela Corte Constitucional para padronizar a atuação em tão importante e basilar atividade.

Sem prejuízo, considerando a necessidade de manter a lisura do pleito, de não ocorrer conflito de interesse no desempenho do serviço como motorista de veículos para transporte de eleitores e, na intenção de efetivar os princípios da administração pública, especialmente impessoalidade e moralidade (art. 37 da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988), bem como que, em regra, os próprios motoristas são ofertados pelo ente, autarquia ou pessoa jurídica que disponibilizarão os veículos, mostra-se benéfico que as vedações para ser mesário, presidente de mesa receptora (art. 120 do Código Eleitoral) ou membro da junta eleitoral (art. 36, § 3º do Código Eleitoral) também se apliquem aos motoristas.

Assim, em perspectiva propositiva neste estudo, propõe-se que não podem ser motoristas:

I – os candidatos e seus parentes, ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge;

II – os membros de diretórios de partidos políticos devidamente registrados e cujos nomes tenham sido oficialmente publicados;

III – as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargos de confiança do Executivo;

IV – os que pertencerem ao serviço eleitoral.

Ocorre que a terminologia “cargos de confiança do Executivo” acima, tal como escrita, não está presente na Constituição Federal de 1988.

A falta de atualização da expressão “cargos de confiança” em consonância com os termos usualmente utilizados na Constituição Federal de 1988 (função de confiança ou cargo em comissão) não aparenta tornar a Lei nº 6.091/1974 não recepcionada no ordenamento jurídico. Todavia, a aplicação da hermenêutica para encontrar o sentido constitucional da específica expressão acima não resultará, necessariamente, em resultado homogêneo entre os operadores do direito, ante os métodos e técnicas diferentes aplicadas, o que reforça a necessidade de normatização e padronização pelo próprio legislador ou pelos Tribunais Superiores.

Neste sentido, unificar a aplicação da norma permitirá também que o pleito eleitoral se mantenha equânime e paritário entre todas unidades da federação, afinal, as mesmas regras para transportar os eleitores serão aplicadas em todo o país.

Sem prejuízo, a partir disso, propõe-se neste trabalho que a expressão deve ser entendida como atividade de direção, chefia e assessoramento e as de qualquer natureza que, de fato, exijam concretamente relação de confiança, independente da nomenclatura do cargo ou da natureza do vínculo com o Executivo.

Esta é a solução que, em princípio, melhor atende os aspectos inicialmente apresentados quanto à importância do tema e aos métodos hermenêuticos, pois, assim, os motoristas que já prestam serviços ao ente recorrentemente também poderão prestar os seus serviços no dia das eleições, salvo aqueles que, de alguma maneira, tenham posição de chefia, direção ou assessoramento no Executivo ou tenham especial relação de confiança com algum membro do Executivo.

A Constituição Federal prevê que função de confiança e cargo em comissão são hipóteses de exceção para atividades de direção, chefia e assessoramento e/ou para ingresso no serviço público (art. 37, II e V da Constituição Federal de 1988) (Brasil, 1988)), entendimento já reforçado pelo Judiciário diversas vezes, inclusive no Tema com repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal de número 1010[12].

No entanto, neste ponto, o cumprimento da Constituição Federal ainda possui resistência por diversos fatores. Chama atenção, por exemplo, o dado apresentado pela Confederação Nacional dos Municípios, em 2014, que computava mais de 515 mil cargos comissionados[13].

Ocorre que o eventual desvirtuamento administrativo e de acesso ao serviço público, bem como a falta de rigor técnico na nomenclatura, não podem ser óbices à realização das eleições se, concretamente e verdadeiramente, o servidor ocupante de eventual cargo comissionado de motorista, no desempenho da função de motorista de veículos, não possuir qualquer relação de confiança e não exercer atividade de direção, chefia e assessoramento.

Entender que a expressão "cargos de confiança" impede, por si só, ocupantes de cargo em comissão de desempenhar a função de motorista no dia das eleições poderia acarretar na falta de empregados para desempenhar o serviço eleitoral em municípios menores e com grandes áreas rurais, e não há solução na norma para esta condição.

Além do normativo acima, existem atos normativos expedidos pelo Tribunal Superior Eleitoral no exercício do poder regulamentar, tal como a Resolução nº 23.736, de 27 de fevereiro de 2024 e a Resolução nº 9.641, de 29 de agosto de 1974, que prevê a instalação de Comissão

12 Tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal na análise do Tema 1010 - RE 1041210, Relator Min. Dias Toffoli: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010 e https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5171382. Acesso em: 19 jan. 2025.

13 Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/445244-DEBATEDORES-COBRAM-VOTACAO-DA-PEC-DOS-SERVIDORES-COMISSIONADOS#:~:text=%E2%80%9CAt%C3%A9%20o%20presente%20momento%2C%20n%C3%B3s,de%20515%20mil%20cargos%20comissionados. Acesso em: 19 jan. 2025.

Especial de Transporte e Alimentação com a finalidade de colaborar na execução da Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974, porém acredita-se que não solucionam a questão, já que não adentram neste ponto.

Para sanar de maneira definitiva o tema e viabilizar cumprimento equânime e para todos os pleitos no país, em igualdade de condições, é necessário que o legislador e os Tribunais Superiores analisem o tema.

CONCLUSÃO

A partir deste estudo foi possível apreender que o direito de transporte de eleitores, além de direito social, integra os direitos fundamentais em sua máxima importância como um reflexo do dever – direito de votar, podendo ser inserido até mesmo como manifestação da quarta dimensão dos direitos fundamentais e como questão intrínseca à própria sustentação do Estado Democrático de Direito.

O dever – direito de votar atribuído pela Constituição Federal de 1988 ao cidadão criou um desequilíbrio não intencional entre a população, especialmente considerando as diferenças socioeconômicas dos votantes, o que demanda atuação afirmativa do Poder Público, conforme teoria do impacto desproporcional.

Essas análises devem considerar também o contexto sócio econômico da população brasileira e as suas especificidades na zona urbana e zona rural, de modo que o custo para o transporte pode inviabilizar o próprio exercício amplo do sufrágio.

Não obstante a relevância do tema, não há legislação sobre transporte de eleitores em zona urbana. Sem prejuízo, concluiu-se neste trabalho pela necessidade de criação de lei específica que concedesse gratuidade do transporte no dia das eleições, com oferta de carros e rotas iguais aos dias úteis. Nesse sentido foi a conclusão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 1013, que reconheceu a omissão legislativa do Congresso Nacional e fixou que, a partir das eleições de 2024, nas zonas urbanas o transporte deveria ocorrer nessas condições.

Quanto às zonas rurais, a legislação de regência apresenta omissão quanto às vedações para atuar como motorista, o que deve ser analisado criticamente para aferir se, no caso concreto, há algum tipo de conflito de interesse entre os motoristas que realizarão os transportes de eleitores, com os membros do Executivo, candidatos e partidos políticos.

Aplicando as vedações para desempenhar funções eleitorais, se constata que o termo "cargos de confiança do Executivo" não possui identidade na Constituição Federal, o que enseja aplicação da hermenêutica para abstrair o atual sentido da expressão.

Considerando-se tais aspectos, este trabalho propõe que, com o pressuposto de oferta de transporte pelo Poder Público no dia das eleições, somente pessoas em atividades de direção, chefia ou assessoramento ou que exijam efetivamente a relação de confiança estão impedidas de trabalhar como motoristas no dia das eleições.

A questão é pertinente quando se considera o elevado número de cargos comissionados no país, por exemplo, estimado em mais de 515 mil em 2014 e que impedir pessoas ocupantes de cargos comissionados, por si só, poderia inviabilizar o próprio transporte de eleitores em municípios menores e com grandes áreas rurais.

Não obstante a exposição acima e o pequeno avanço com um novo ato normativo em 2024 com a Portaria Conjunta n. 1, de 19 de setembro de 2024, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, entende-se que a matéria ainda não é suficientemente considerada pelo legislador ou pelos Tribunais Superiores.

É importante que se tenha uma solução homogênea ao caso e abrangente para todas os pleitos e organizações das eleições para permitir igualdade de condições em todo o país. Para tanto, conclui-se que o Legislativo deve atualizar a Lei 6.091/1974 para que passe a tratar do transporte na zona urbana e rural, fixando para a primeira o transporte público gratuito com oferta do serviço tal como nos dias úteis. Para a segunda, no âmbito deste estudo, é necessário fixar quais critérios, de maneira clara e coesa com o ordenamento jurídico, devem ser considerados na escolha dos motoristas, bem como quais são as vedações para o exercício dessa função.

Caso a mora do legislativo seja mantida, a via judicial é uma opção, tal como já realizado para o transporte de eleitores em zona urbana (ADPF 1013), todavia, por meio de procedimentos mais simples se comparados aos processos judiciais, é possível ao TSE, por iniciativa própria, regulamentar a matéria com rapidez para adequar a interpretação sobre as vedações para a função de motorista para impedir pessoas em atividades de direção, chefia e assessoramento e as de qualquer natureza que, de fato, exijam concretamente relação de confiança, independente da nomenclatura do cargo ou da natureza do vínculo com o Executivo.

Com a padronização normativa e jurisprudencial o próprio Estado Democrático de Direito se fortalece, pois o sufrágio será exercido em todo o país com o cumprimento das mesmas regras, com previsibilidade e garantia de impessoalidade em um serviço tão fundamental como o de transportar eleitores para os locais de votação.

REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Bruno; CASTRO, Letícia Lacerda de; e 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. Disponível em: https://tse.emnuvens.com.br/estudoseleitorais/article/view/267. Acesso em: 10 jan. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

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. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 1013**. Brasília, DF, 2023. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 18 de outubro de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492335. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1010 – Controvérsia relativa aos requisitos constitucionais (art. 37, incs. II e V, da Constituição da República) para a criação de cargos em comissão**. Brasília, DF, 2018. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 28 de setembro de 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5171382&numeroProcesso=1041210&classeProcesso=RE&numeroTema=1010. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.736, de 27 de fevereiro de 2024**. Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as eleições municipais de 2024. Brasília, DF. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-736-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 9.641, de 29 de agosto de 1974**. Instruções sobre o fornecimento gratuito de transporte e alimentação, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais. Brasília, DF. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/1974/resolucao-ndeg-9-641-de-29-de-agosto-de-1974#art13. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral e Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Portaria Conjunta n. 1, de 19 de setembro de 2024**. Estabelece regras específicas para a atuação da Polícia Rodoviária Federal nos dias 6 e 27 de outubro de 2024, datas das eleições 2024. Brasília, DF. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/portaria-tse-e-mjsp-2024/@@download/file/TSE-Portaria-TSE-MJSP-19-09-2024.pdf. Acesso em: 22 jan. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

DIMOULIS, Dimitri. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. Ver. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2012.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Traducción de Maria Hernández Díaz. Madrid: Alianza Editorial S.A., 2007.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2022**. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/. Acesso em: 10 jan. 2025.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PEREIRA, R. H. M. *et al*. **Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil I**: o uso do transporte coletivo e individual. Texto para Discussão, n. 2673. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10713. Acesso em: 10 jan. 2025.

SARLET, Wolfgang Ingo. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. rev. Atual. E ampl. Porto Alegra: Livraria do Advogado Editora, 2009.