AO JUÍZO DE DIREITO DA ____ VARA CÍVEL E DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE UMUARAMA-PR

> A mera realização de eleições não é suficiente para assegurar que pessoas em situação de pobreza gozem do seu direito de participar nas decisões chave que afetam as suas vidas, de modo que é essencial adotar medidas positivas para viabilizar o efetivo exercício do direito ao voto[1]

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seu Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos (NUCIDH), e a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, por intermédio da Defensoria Regional de Direitos Humanos (DRDH), instituições essenciais à função jurisdicional do Estado, por seus órgãos de execução que esta subscrevem, vêm, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 1º, 3º, 5º, inciso LXXIV e 134 da Constituição da República; artigo 127, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 4°, da LC n° 80/94; artigo 185, do Código de Processo Civil; artigo 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/85, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

em face do **MUNICÍPIO DE UMUARAMA**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob nº 76.247.378/0001-56, com sede e endereço para citação e intimação na Av. Rio Branco, 3717, Centro Cívico, Umuarama/PR, CEP 87501-130, nos termos a seguir expostos.

---

[1] 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, 2021, par. 12. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/E.C.12.2001.10Poverty-2001.pdf>. Acesso em 20/10/2022.

I. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública foi eleita pelo Constituinte como responsável pela assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (art. 134 da CF/88). Por esse motivo e para instrumentalizar a defesa desses necessitados, foi inserida no microssistema processual coletivo.

Consoante os termos do art. 4º, inciso VII, da Lei Complementar nº 80/94, constitui atribuição institucional da Defensoria Pública a promoção de ação civil pública, para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. No mesmo sentido, é o artigo 185, do Código de Processo Civil, ao prever que a Defensoria Pública exercerá a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita.

Ainda, o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento, em ação movida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), no sentido de que a propositura de ações coletivas não é uma atribuição exclusiva do Ministério Público. Destacou a relatora Carmen Lúcia em seu voto: *"Deve-se retirar obstáculos para que os pobres tenham acesso à Justiça como forma de diminuir desigualdades e reforçar a cidadania"*[2].

Ressalta-se, ainda, que a tutela aqui pretendida junto ao Poder Judiciário é de natureza difusa, versando não só sobre o exercício de direitos de índole constitucional (direitos à participação, direito ao voto, direito ao transporte

---

[2] STF. ADI 3943, j. 07/05/2015, Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRITO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

e direito ao exercício da cidadania), mas também sobre uma temática extremamente sensível à democracia brasileira e, por consequência, aos direitos humanos.

Desse modo, é indiscutível a pertinência temática do objeto desta ação com a missão constitucional da Defensoria Pública, voltada à proteção da população necessitada (art. 134 da CF/88).

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de Ação Civil Pública que visa à **concessão da gratuidade de transporte público coletivo municipal** no dia 30 de outubro de 2022, data em que ocorrerá o segundo turno das Eleições de 2022, atentando-se para o contexto social da crise econômica global que atingiu de forma mais drástica a população pobre, periférica e principal usuária dos serviços públicos de transporte e dos serviços da Defensoria Pública.

A participação política é elemento central para garantir o efetivo funcionamento da democracia. O artigo 6º da Carta Democrática Interamericana (2011) prevê que a participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é também uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia, de modo que promover e fomentar diversas formas de participação é central para seu fortalecimento.

Desde a década de 1930, movimentos populares atuam para ampliar o direito ao voto no Brasil[3], visto que mulheres, pobres e analfabetos foram excluídos do direito de votar durante grande parte da história eleitoral brasileira.

De um lado, as pessoas em situação de maior vulnerabilidade social conquistaram o direito de votar com a Constituição Federal de 1988, a qual determinou que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (artigo 14, Constituição Federal).

[3] Carvalho, José Murilo de. Cidadania no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

De outro, uma série de obstáculos sociais, culturais e econômicos dificultam a plena participação das pessoas mais pobres. 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[4].

Por exemplo, as taxas de abstenção por escolaridade no Estado do Paraná no primeiro turno das eleições de 2022, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral[5], indicam que o percentual de abstenção aumenta conforme diminui o grau de escolaridade (entre os analfabetos, a abstenção foi de 54,88%, enquanto no grupo que possui ensino superior a abstenção foi de 11,09%). O Estado do Paraná apresenta inclusive taxas superiores de abstenção entre os analfabetos do que a média nacional de 52,08%[6].

Os obstáculos impostos à participação das pessoas em situação de pobreza não ocorrem apenas no Brasil. Estudos realizados na América Latina apontam que as altas taxas de abstenção e baixa participação eleitoral "*significam que uma minoria da sociedade está decidindo pela sociedade como um todo, o que é contrário aos princípios democráticos*"[7]. Diagnóstico semelhante foi realizado nos Estados Unidos[8].

---

[4] Carvalho, José Murilo de. Cidadania no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

[5] Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/home?p0_uf=PR&session=15824254541311. Acesso em 27/10/2022.

[6] Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/grau-de-instru%C3%A7%C3%A3o1?session=11762327282144. Acesso em 27/10/2022.

[7] ARIGATA, Alberto Riquelme. Participación desigual, representación desigual: ¿cómo afecta la pobreza a la participación electoral en sistemas con voto voluntario? Los casos de Chile y Colombia. In: Rev. Fac. Derecho Cienc. Polit. - Univ. Pontif. Bolivar. vol.51 no.134 Medellín Jan./June 2021 Epub Jan 04, 2022. Disponível em: < http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862021000100261&lng=en&nrm=iso >. Acesso em 22/10/2022.

[8] Nesse sentido, duas pesquisas realizadas em 2014 e 2020: https://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/01/why-are-the-poor-and-minorities-less-likely-to-vote/282896. Acesso em 22/10/2022. https://www.nytimes.com/2020/08/11/us/politics/poorer-americans-have-much-lower-voting-rates-in-national-elections-than-the-nonpoor-a-study-finds.html. Acesso em 22/10/2022.

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[9].

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 chave que afetam as suas vidas, de modo que é essencial adotar medidas positivas para viabilizar o efetivo exercício do direito ao voto**[10].

A pesquisa de Emerson Urizzi e Felipe Barbosa, por sua vez, relaciona a abstenção aos desequilíbrios no sistema representativo nos casos em que as abstenções variem conforme as características sociais dos votantes[11]. No caso concreto, isso significa restringir as possibilidades das pessoas em situação de vulnerabilidade social de decidir sobre temas que afetam seu cotidiano.

Como forma de reduzir parte desses obstáculos, 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 as comunidades remanescentes.

---

[9] 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 . Acesso em 20/10/2022.

[10] 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, 2021, par. 12. Disponível em: ><https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/statements/E.C.12.2001.10Poverty-2001.pdf>. Acesso em 20/10/2022.

[11]CERVI, Emerson Urizzi; BORBA, Felipe. Quem se abstém no Brasil? Competição local e efeito da Covid-19 na participação do eleitor no primeiro turno da eleição municipal de 2020. In: Revista Sociedade e Estado – Volume 37, Número 2, Maio/Agosto 2022. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/se/a/DQzVDgpZbFZrCtgkSct9RNp/?format=pdf&lang=pt >. Acesso em 20/10/2022.

Para alguns pesquisadores, entre as propostas de medidas que tenham como objetivo tornar o exercício do direito ao voto viável e acessível a todas e todos seria a disponibilização de transporte público gratuito no dia da votação também nas áreas urbanas[12]. Apesar de ainda não ter sido aprovado no Congresso, a proposta já foi objeto de uma série de projetos de lei (PL nº 6362/2005, PLS nº 64/2011, PL nº 1751/2011)[13].

Se a população economicamente vulnerável já apresentava dificuldades de participação plena nas eleições, o empobrecimento da população nos últimos anos, fruto do grave quadro imposto pela pandemia de Covid-19 no País e do aumento da inflação, impôs dificuldades aos eleitores pobres para custeio de seu próprio deslocamento às seções eleitorais para o exercício de seu direito de voto, o qual, frisa-se, além de um direito, é uma obrigação constitucional.

Com efeito, o serviço de transporte público coletivo gratuito, segundo dicção do art. 30, inciso V, da Constituição Federal, possui caráter essencial, pois 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 e à saúde, bem como aos direitos civis, tal como o direito ao voto.

Ampliar o acesso ao direito ao voto das populações economicamente hipossuficientes passa, portanto, justamente pela garantia da isenção tarifária do transporte coletivo municipal na data das eleições.

Como a situação aqui analisada reflete de maneira relevante sobre o regime democrático e os direitos à cidadania e à igualdade da população

---

[12] BARBOZA, Estefânia Maria de Queiróz et al., O direito e o dever de votar: análise da (in)constitucionalidade do art. 7 do código eleitoral e propostas de instrumentos efetivos de estímulo ao voto. In: BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Sistematização das normas eleitorais: eixo temático I: direitos políticos e temas correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. p. 72-98. (Coleção SNE, 2).

[13] BARBOZA, Estefânia Maria de Queiróz et al., O direito e o dever de votar: análise da (in)constitucionalidade do art. 7 do código eleitoral e propostas de instrumentos efetivos de estímulo ao voto. In: BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Sistematização das normas eleitorais: eixo temático I: direitos políticos e temas correlatos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2021. p. 72-98. (Coleção SNE, 2).

hipossuficiente, é matéria precípua para atuação da instituição. Não é por outra razão que a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande Sul ingressou com ação contra o município de Rio Grande para obter a gratuidade do transporte na data das eleições[14], assim como a Defensoria Pública do Estado do Goiás atuou como *custos vulnerabilis* em caso semelhante[15].

Da mesma forma, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por meio dos Núcleos Especializados de Cidadania e Direitos Humanos, Defesa do Consumidor e Habitação e Urbanismo, ingressou, na condição de *custus vulnerabilis,* em processo visando assegurar a gratuidade do transporte público no próximo turno eleitoral na capital do Estado. Trata-se do processo nº 1061675-16.2022.8.26.0053, em trâmite na 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, do qual se extrai, ainda, parecer favorável ao pedido exarado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo:

> (...)o Ministério Público de São Paulo manifesta-se a favor da concessão da tutela cautelar antecipada para: determinar que a Prefeitura Municipal de São Paulo, com fundamento nos artigos 305 e seguintes do Código de Processo Civil e do artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil, adote as medidas necessárias para garantir a gratuidade do transporte público urbano coletivo de passageiros do município de São Paulo, no dia 30 de outubro de 2022, data em que ocorrerá o segundo turno das Eleições de 2022.O Ministério Público também se manifesta favoravelmente ao pedido da Defensoria Pública no sentido de que: uma vez concedida a tutela cautelar, que seja determinado que o Município divulgue adequadamente e com a devida antecedência a gratuidade dos transportes através da mídia impressa, rádio, redes sociais e com cartazes nos equipamentos públicos municipais que atendem o público vulnerável.

---

[14] Disponível em <https://www.defensoria.rs.def.br/em-rio-grande-justica-aceita-pedido-da-defensoria-publica-e-determina-passe-livre-nas-eleicoes#:~:text=Rio%20Grande%20(RS)%20%E2%80%93%20A,da%20Comarca%20de%20Rio%20Grande>. Acesso em 20/10/2022.

[15] Disponível em: <https://www.aredacao.com.br/noticias/175429/defensoria-de-goias-requer-gratuidade-no-transporte-publico-durante-eleicoes>. Acesso em 20/10/2022.

II.1. Da atuação prévia da Defensoria Pública para assegurar o transporte gratuito

A Defensoria Pública da União do Paraná, no âmbito de sua atuação extrajudicial, encaminhou ofícios recomendatórios aos Municípios com os maiores índices de abstenção do Estado do Paraná, recomendando a gratuidade do transporte público regular no dia 30/10/2022, domingo destinado à eleição presidencial em 2º turno, seja para garantir a regularidade do serviço de transporte público em níveis normais na referida data, bem como promover medidas de maior disponibilidade do serviço de transporte público regular como garantia de acesso de eleitores e eleitoras aos locais de votação, respeitadas as vedações da legislação eleitoral.

No dia 21 de outubro de 2021, expediu-se o OFÍCIO Nº 5633519/2022 - DPU-2CATCTB/DRDH PR à Prefeitura de Umuarama, com as recomendações acima colacionadas, uma vez que o Município alcançou, no primeiro turno das eleições gerais de 2022, uma alteração superior a 3% no total de abstenções, em comparação com as eleições de 2018.

Em resposta, através do OFÍCIO Nº 578/2022 – EMU, a Prefeitura Municipal informou o seguinte (na íntegra, em anexo):

> O transporte público coletivo é operado em Umuarama pela concessionária Viação Umuarama LTDA e, recentemente, por um acordo entre a concessionária e o município (Lei n° 4.590/2022), reativou algumas linhas para o transporte público coletivo aos domingos na cidade, conforme apresentamos: (Anexo)
>
> A retomada da prestação desse serviço aos domingos, tem como grande objetivo dispor o serviço ao público de Umuarama, porém, como analisado nos dados colhidos recentemente, a adesão ao serviço aos domingos ainda é muito baixa. Mesmo diante da baixa adesão, o município, em acordo com a empresa concessionária, decidiu manter o

> serviço mesmo com a empresa operando deficitária nesses dias. **No dia da eleição, 30 de outubro de 2022, o município continuará com as linhas funcionando normalmente, dispondo da gratuidade àqueles segmentos da sociedade que, através de leis municipais regulamentadoras, estão cobertos do direito ao transporte coletivo gratuito, que é o caso de idosos, estudantes e pessoas com deficiência. Há de se levar em consideração que esta secretaria vê como suficiente para o bom andamento do pleito eleitoral a manutenção do funcionamento das linhas aos domingos, sendo que garantir a gratuidade à todos os usuários nesse dia em específico irá gerar um ônus a ser suportado pela empresa ou pelo município, além de necessitar regulamentação jurídica específica para amparar tal decisão.** (Destaques nossos)
>
> Desta forma, a Secretaria de Segurança, Trânsito e Mobilidade Urbana - SETRAM, em atenção à recomendação da Defensoria Pública da União, apresenta as informações acima como plano de transporte público coletivo para o dia da eleição, garantindo a disponibilidade do serviço, inclusive com gratuidade aos segmentos já contemplados, e gerando o respaldo suficiente ao transporte dos eleitores.

Ou seja, a Prefeitura decidiu que não seria viável conceder a gratuidade do transporte público regular no dia 30/10/2022, domingo destinado à eleição presidencial em 2º turno, sob o fundamento de que geraria um "**ônus a ser suportado pela empresa ou pelo município**".

Considerando, então, que a fundamentação apresentada pelo Município viola o direito à efetiva participação política e os parâmetros delimitados pelo STF, como será visto abaixo, justifica-se a intervenção judicial para evitar a lesão irreparável aos direitos fundamentais da coletividade hipossuficiente.

II.2. Da decisão do STF na ADPF 1.013, pobreza e taxas de abstenção

O Supremo Tribunal Federal, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 1.013, em decisão proferida pelo Eminente Ministro Relator Luís Roberto Barroso, em 29 de setembro de 2022, consignou:

> 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.

Nessa mesma decisão, determinou, ainda, "*ao Poder Público, notadamente a nível municipal, que mantenha o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica no domingo das eleições*".

Após embargos de declaração, em 18 de outubro de 2022, o STF esclareceu que:

> os municípios estão autorizados a conceder, no limite de suas condições orçamentárias, gratuidade para uso de transporte público coletivo urbano nos dias de eleição, para todos os eleitores, em caráter geral e impessoal. Também fica permitida, para o mesmo fim, a utilização de ônibus escolares e outros veículos públicos. As medidas aqui autorizadas encontram fundamento constitucional na garantia do direito-dever de voto "com valor igual para todos" (art. 14). Da dimensão objetiva do direito fundamental ao sufrágio decorrem deveres de proteção que dão amparo às decisões dos entes públicos de disponibilizar transporte gratuito aos eleitores, inclusive com linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação, não se podendo alegar, nessa hipótese, a configuração de ato de improbidade administrativa, crime eleitoral ou outra infração à lei.

No dia 19 de outubro de 2022, o plenário finalizou a votação, resultando em maioria ampla pela possibilidade de que os poderes públicos concedam a gratuidade na tarifa do transporte público, tendo somente um voto contrário. Um dos argumentos centrais da ação 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.

Assim, restaram reconhecidas algumas premissas importantes nesse julgamento: a) **os poderes executivos 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; c) a maior proporção de abstenção nos grupos menos escolarizados e mais pobres.**

Sobre esses pontos, faremos algumas considerações adicionais.

a) Autorização e estímulo para que os poderes executivos concedam a gratuidade no transporte público

A decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF n. 1.013, 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.

Nesse ponto, a Lei Federal nº 9.265/1996 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 o fim de atender a esse objetivo, outros municípios no Estado do

Paraná identificaram que a concessão da gratuidade de transporte público era medida hábil para reduzir o número de abstenções nas eleições e providenciaram a gratuidade nestas eleições. São eles: Mauá da Serra, Ponta Grossa, Apucarana, Araucária, Maringá e São José dos Pinhais[16].

A isenção tarifária na data de eleições se ampliou para uma série de cidades em diversos estados da Federação: Florianópolis (SC); Curitiba (PR); Cascavel (PR); Maringá (PR); Pelotas (RS); Santa Maria (RS); São Leopoldo(RS); Canoas (RS); Fortaleza (CE); Sobral (CE); Maceio (AL); Campina Grande (PB), Salvador (BA);Nova Liva (MG), Jaboticatubas (MG), Caeté (MG),São Joaquim das Bicas (MG); Juiz de Fora (MG); Uberlândia (MG); São Luís (MA); São José de Ribamar (MA); Raposa (MA); Paço do Lumiar (MA); Manaus (AM); Porto Velho (RO); Boa Vista (RR); Rio Branco (AC)[17].

Tais exemplos demonstram a possibilidade jurídica e econômica de implementação da gratuidade do transporte público, a fim de garantir o exercício do direito ao voto e cidadania.

Por sua vez, ainda que o custo da concessão do direito à gratuidade do transporte fosse alto, o fundamento seria insuficiente para o indeferimento da medida, diante dos ganhos da democracia representativa.

b) Empobrecimento da população e custeio do deslocamento às seções eleitorais para o exercício do direito/dever de voto

As crises econômica e sanitária, principalmente ao longo dos últimos anos, aumentaram o nível de pobreza no país.

O aumento no número de famílias inscritas no Cadastro Único - registro que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda

---

[16] Disponível em: < https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/01/cidades-brasileiras-terao-transporte-publico-gratuito-no-dia-da-votacao.ghtml>. Acesso em 20/10/2022.

[17] Disponível em: < https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/01/cidades-brasileiras-terao-transporte-publico-gratuito-no-dia-da-votacao.ghtml >. Acesso em 20/10/2022.

no Brasil – demonstra o empobrecimento da população. Se em 2012 o número era de 2.889.120, atualmente esse número é de 5.506.379 famílias[18].

No último mês, outro importante dado foi publicado em pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) e pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil): quatro em cada dez brasileiros adultos (39,17%) estavam negativados em julho de 2022 – o equivalente a 63,27 milhões de pessoas, e esse índice é o maior apontado pela série histórica, realizado há oito anos. A pesquisa também indicou que no último mês, o volume de consumidores com contas atrasadas cresceu 8,70% em relação ao mesmo período do ano anterior. E, finalmente, a Confederação e o SPC apontaram que o indicador mostra que em agosto de 2022 houve crescimento de 19,20% de nível de endividamento no Brasil em relação ao mesmo período de 2021.[19]

Ou seja, a população brasileira está mais pobre e mais endividada, muitos sem renda, outros com uma renda baixíssima e se endividando cada dia mais para poder arcar com os custos mínimos de sobrevivência.

Além disso, dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018, do IBGE, indicam que a despesa *per capita* com transporte foi estimada em R$234,08, enquanto o gasto com alimentação ficou em R$ 219,44[20].

Atualmente, considerando os índices sociais que indicam o maior empobrecimento da população aliado ao valor do salário-mínimo (R$ 1.212,00) e da cesta básica (R$ 685,69[21]) em Curitiba, bem como considerando que o gasto

---

18 https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?q%5b%5d=oNOclsLerpibuKep3bV%2Bf29k05Kv2rmg2a19ZW51ZXKmaX6JaV2Jk2CadWCNrMmim66Wp9icrrJyk7jNps94mb7nwJl3g5ub5ayyiXKgzM6vsJ6gICi5nZ27VaPnrLDAoKG41FPYrFOg3LGVr7ynqZn857ygkMbdo6U%3D&ag=e&sag=35&codigo=99. Acesso em 22/10/2022.

19 https://site.cndl.org.br/inadimplencia-e-a-maior-em-oito-anos-e-atinge-6327-milhoes-de-brasileiros-aponta-cndlspc-brasil/. Acesso em 22/10/2022.

20 https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?=&t=resultados. Acesso em 22/10/2022.

21 https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/2022/202208cestabasica.pdf. Acesso em 22/10/2022.

com alimentação (para quem tem esse poder de compra) corresponde a quase 60% do salário-mínimo, o impacto no orçamento de pessoas com baixa renda para se deslocarem a uma seção eleitoral é enorme.

De acordo com os dados do novo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil, divulgados em setembro de 2022, três em cada dez famílias enfrentam insegurança alimentar moderada ou grave no país, de modo que considerando também a insegurança leve, são 125,2 milhões de pessoas com preocupação sobre a disponibilidade de alimentos, com algum grau de indisponibilidade dos mesmos ou passando fome.

A taxa de desocupação, segundo dados da Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua) divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em setembro de 2022 noticiam que o desemprego atinge 9,7 milhões de pessoas, sem computar nesse percentual a população **desalentada**, que não está empregada, correspondente a 4,3 milhões de pessoas, que desistiram de procurar trabalho (e por isso não entra na contagem oficial da taxa de desocupação).

c) Maior proporção de abstenção nos grupos menos escolarizados e mais pobres

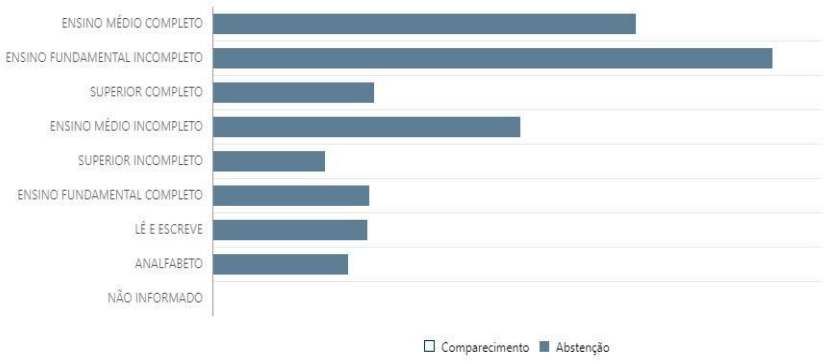
A maior proporção de abstenção ocorre justamente nos grupos menos escolarizados e mais pobres, que não conseguem sequer arcar com as despesas essenciais e muito menos com custos com deslocamento, ainda mais quando considerarmos que é menos custoso arcar com a multa eleitoral do que com o custo da passagem de ônibus.

Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, a abstenção no primeiro turno das eleições nacionais foi de aproximadamente 33 milhões de pessoas.

Especificamente no Estado do Paraná, essa taxa foi de **19,48%** no primeiro turno das eleições de 2022, segundo dados do Tribunal Superior

Eleitoral[22].

Se aplicarmos filtros disponíveis no banco de dados do TSE e considerarmos as taxas de abstenção, no primeiro turno no PR, por nível de escolaridade, observaremos que o percentual de abstenção diminui conforme aumenta o grau de escolaridade:



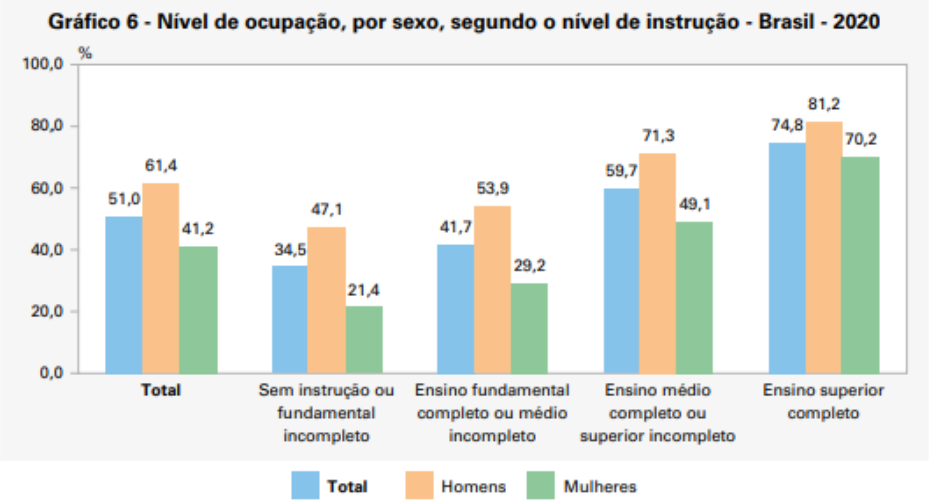
UF	Grau de instrução	Comparecimento	% comparecimento	Abstenção	% abstenção	Eleitorado apto
PR	ANALFABETO	91.023	45,12 %	110.694	54,88 %	201.717
	ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO	504.868	79,70 %	128.618	20,30 %	633.486
	ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO	1.487.694	76,38 %	460.072	23,62 %	1.947.766
	ENSINO MÉDIO COMPLETO	2.017.952	85,31 %	347.426	14,69 %	2.365.378
	ENSINO MÉDIO INCOMPLETO	907.587	78,22 %	252.657	21,78 %	1.160.244
	LÊ E ESCREVE	237.086	65,15 %	126.795	34,85 %	363.881
	NÃO INFORMADO	79	16,19 %	409	83,81 %	488
	SUPERIOR COMPLETO	1.063.064	88,91 %	132.582	11,09 %	1.195.646
	SUPERIOR INCOMPLETO	514.836	84,81 %	92.190	15,19 %	607.026
Total UF		**6.824.189**		**1.651.443**		**8.475.632**
Total Geral		**6.824.189**		**1.651.443**		**8.475.632**

Os baixos níveis de escolaridade guardam uma relação direta com os índices sociais de ocupação e, logo, pobreza[23], conforme dados do IBGE[24]:

22 https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-comp-abst/home?p0_uf=PR&session=2761790471033. Acesso em 27/10/2022.

23 SIMÕES, Cassiana Ferreira; AMARAL, Shirlena Campos de Souza Amaral. A relação entre a escolaridade e a pobreza: uma análise das políticas para democratização do acesso ao ensino superior no Brasil. Revista Brasileira de Ensino Superior, Passo Fundo, vol. 4, n. 2, p. 21-43, Abril-Junho, 2018.

24 https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101892.pdf. Acesso em 22/10/2022.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2020.
Nota: Dados consolidados de quintas visitas.

A partir dos dados expostos acima, conclui-se que as maiores taxas de abstenção estão localizadas nas populações mais pobres e um dos principais motivos para tanto pode ter razão justamente no elevado custo de deslocamento para comparecer às seções eleitorais e exercer o direito/dever de voto.

III. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

III. 1. Direito à cidadania e a centralidade do voto em uma sociedade democrática

O direito de votar é a forma mais tradicional em nosso ordenamento jurídico de a população poder manifestar sua escolha sobre quem irá compor o Poder Legislativo e quem irá representá-la no Poder Executivo.

É momento de extrema importância no processo democrático, uma vez que a escolha dos representantes irá definir as políticas públicas a serem adotadas e as alterações legislativas que serão feitas nos anos seguintes.

A importância dada ao voto na Constituição Federal é tamanha que, além de ser uma cláusula pétrea (art. 60, §4º, II), seu exercício é obrigatório para as pessoas maiores de dezoito anos (art. 14, §1º, I).

Assim, o direito político ao voto, considerado um direito fundamental, apresenta dimensões subjetiva e objetiva, os quais geram deveres de proteção ao Estado, seja no campo da esfera normativa, organizacional ou procedimental, capazes de assegurar a real fruição desse direito. Nesse ponto, esclarece Ingo Sarlet que:

> A dimensão objetiva dos direitos políticos guarda relação com uma ampliação do espaço da dimensão subjetiva (...), para além do direito de defesa (direitos negativos), no sentido de posições subjetivas que têm por objetivo bloquear a intervenção no âmbito de proteção dos direitos (...) os direitos políticos assumem a condição de direitos de prestações, que, por sua vez, abarcam prestações em sentido amplo (incluindo prestações normativas) quanto direitos materiais, por exemplo que sejam colocadas à disposição dos eleitores as condições fáticas para exercício do seu direito-dever[25]

Essa especial proteção ao direito ao voto é um 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; e
> c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
> 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade,

[25] SARLET, Ingo Wolgant et at. Cyrso de DIreito Constitucional.8 ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2019, p.756

> nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Considerando que os direitos políticos fortalecem a democracia, a Carta Democrática Interamericana (2001) estabelece em seus artigos 2º e 3º que:

> Artigo 2
> O exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos. A democracia representativa reforça-se e aprofunda-se com a participação permanente, ética e responsável dos cidadãos em um marco de legalidade, em conformidade com a respectiva ordem constitucional.
>
> Artigo 3
> São elementos essenciais da democracia representativa, entre outros, o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos.

Sobre o tema, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, principal intérprete da CADH, no *Caso Yatama vs. Nicaraguá*, entendeu que:

> O exercício dos direitos a ser eleito e a votar, intimamente ligados entre si, é expressão das dimensões individual e social da participação política. Os cidadãos possuem o direito de participar na direção dos assuntos públicos por meio de representantes livremente eleitos. O direito ao voto é um dos elementos essenciais para a existência da democracia e uma das formas com as quais os cidadãos exercem o direito à participação política. Esse direito implica que os cidadãos possam eleger livremente e em condições de igualdade quem os representarão[26].

Ao responsabilizar a Nicarágua pela violação dos direitos políticos de comunidades indígenas e étnicas no caso Yatama, a Corte Interamericana considerou que o pleno exercício dos direitos políticos em condição de igualdade

[26] CtIDH. **Caso Yatama *Vs.* Nicarágua**. Exceções Preliminares, mérito, reparações e custas. Série C, n. 127, 2005, par. 197-198.

requer a adoção de ações positivas que levem em conta a situação específica de certos setores e grupos sociais:

> A Corte entende que, de acordo com os artigos 23, 24, 1.1 e 2 da Convenção, o Estado tem a obrigação de garantir o gozo dos direitos políticos, o que implica que a regulamentação do exercício destes direitos e sua aplicação sejam conformes ao princípio de igualdade e não discriminação, e devem ser adotadas as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício. **Esta obrigação de garantir não se cumpre com a simples emissão de uma norma que reconheça formalmente estes direitos, mas requer que o Estado adote as medidas necessárias para garantir seu pleno exercício, considerando a situação de debilidade ou desamparo em que se encontram os integrantes de certos setores ou grupos sociais**[27]. (grifos nossos)

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.

Sobre o tema, no Comentário Geral n. 25, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas considerou que "*Os Estados devem tomar medidas eficazes para assegurar que todas as pessoas com direito a voto possam exercer esse direito".* Entre as medidas positivas a serem tomadas, o Comitê prevê que cabe aos Estados mobilizarem ações para superar as dificuldades decorrentes do analfabetismo, das barreiras linguísticas, da pobreza ou os impedimentos à liberdade de movimentos que impedem as pessoas com direito a voto de exercer seus direitos de forma eficaz[28]. Neste ponto, **o órgão de supervisão do PIDCP é claro ao afirmar que**

[27] CtIDH. **Caso Yatama *Vs.* Nicarágua**. Exceções Preliminares, mérito, reparações e custas. Série C, n. 127, 2005, par. 201.

[28] Na íntegra: Os Estados devem tomar medidas eficazes para assegurar que todas as pessoas com direito a voto possam exercer esse direito (...) Medidas positivas devem ser tomadas para superar dificuldades específicas, como o analfabetismo, as barreiras linguísticas, a pobreza ou os

impedimentos à liberdade de locomoção - dentre os quais podemos incluir as barreiras impostas as pessoas pobres em arcar com os custos de transporte para acessar locais de votação - devem ser superadas por meio de ações propositivas.

Os cidadãos possuem o direito de participar na direção dos assuntos públicos por meio de representantes livremente eleitos. O direito ao voto é um dos elementos essenciais para a existência da democracia e uma das formas com as quais os cidadãos exercem o direito à participação política. Esse direito implica que os cidadãos possam eleger livremente e em condições de igualdade quem os representarão.

É importante ressaltar que o voto tem valor igual para todos e que é uma das formas mais democrática da expressão do sujeito na arena política, em que não pode e não deve haver desigualdade entre aqueles que conseguem exercer esse direito. Segundo a doutrina especializada:

> O princípio da igualdade do voto revela o princípio da igualdade no exercício dos direitos políticos, isto é, cada cidadão, independentemente de sua classe social, religião, ideologia, representa exatamente um voto. Entende-se que a exteriorização do poder político do cidadão ocorre de forma igualitária[29].

Contudo, como já demonstrado, a capacidade efetiva de exercício do direito de voto não pode ser dissociada das condições materiais da população. Conforme diminui o nível de escolaridade e renda, menor é a participação no processo eleitoral, sendo menor a chance de seus interesses serem representados por quem for eleito.

---

impedimentos à liberdade de movimentos que impedem as pessoas com direito a voto de exercer seus direitos de forma eficaz. Informações e materiais sobre votação devem estar disponíveis em idiomas de minorias. Devem adotar métodos específicos, como fotografias e símbolos, para garantir que os eleitores analfabetos tenham informações adequadas sobre as quais vão basear sua escolha de voto. ONU. Comitê de Direitos Humanos. Comentário Geral n. 25 - Artigo 25 (Sobre o Direito de Participar da condução de assuntos públicos, Direito de Voto e Direito à Igualdade de Acesso à Funções Públicas par. 12. Disponível em: https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/8d38e22a-bb6e-66d0-eb15-ea94756f7eea

[29] VASCONCELOS, Clever; SILVA, Marco Antonio da. *Direito eleitoral*. Disponível em: Minha Biblioteca, (3rd edição). Editora Saraiva, 2022, p 15.

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

Os limites extrínsecos dos direitos fundamentais não podem ser ignorados, principalmente os custos para o seu exercício.

A população economicamente mais vulnerável necessita usar uma parcela proporcionalmente maior de sua renda para se deslocar e exercer o direito ao voto.

Assim, o custo do transporte público transforma-se em uma barreira para o exercício pleno da cidadania, exigindo que o Estado implemente políticas públicas que visem superá-la. É possível identificar um dever público e objetivo do Estado lato sensu em garantir as medidas necessárias para o efetivo exercício do direito de voto.

No sopesamento de como utilizar os recursos escassos, as famílias de menor renda se veem compelidas a renunciar ao exercício de um direito para economizar a renda. Verifica-se que o custo da multa (e não se pretende aqui advogar que ela deveria ser maior) é muito inferior ao gasto com o transporte público para ir e voltar dos locais de votação.

Dessa forma, é necessário que o Estado empreenda esforços (suficiente e adequados) para que as condições materiais não sejam um óbice ao exercício de um direito fundamental.

Nesse ponto, a oferta de gratuidade do transporte público para o exercício de direitos políticos coloca em evidência a falsa dicotomia entre direitos civis e políticos e direitos econômicos sociais e culturais. Em verdade, necessário reconhecer a interdependência entre esses direitos. Isso, pois, a constante diferenciação impõe uma série de violações em casos concretos por deixar de reconhecer que os direitos civis e políticos não se esgotam nas obrigações de

abstenção do Estado, mas exigem também ações positivas, como as de regulamentação, estímulo ao exercício do direito, suporte administrativos, entre outros[30].

Sobre a necessidade de intervenção estatal para garantir direitos de primeira geração, esclarece Daniel Wei Liang Wang, ao fazer referência aos pesquisadores Courtis e Abramovich:

> Embora possa haver discricionariedade quanto aos meios para se efetivar um direito social, sua efetivação é uma obrigação constitucional e, para não a cumprir, há um ônus argumentativo da parte dos poderes políticos. E, dentro desse ônus argumentativo, pode caber a discussão a respeito dos custos dos direitos e dos recursos escassos. Importa lembrar que a escassez de recursos não pode ser tomada de forma absoluta, a ponto de se sobrepor totalmente à fundamentalidade dos direitos, ela é apenas um dos elementos a ser levado em consideração, mas nunca o único. Cumpre, também, destacar que a escassez de recursos e o custo dos direitos não são limites fáticos apenas para os direitos sociais, eles podem aparecer em qualquer obrigação de fazer ou dar do Estado. **Pode-se afirmar que mesmo os chamados direitos de primeira geração, tradicionalmente conhecidos como direitos negativos, por demandarem uma não intervenção estatal, na realidade também dependem de prestações estatais, do estabelecimento de instituições e de dispêndio de dinheiro público** (COURTIS e ABRAMOVICH, 2002; SUNSTEIN e HOMES, 1999, p. 29). (grifos nossos)[31]

Dessa forma, resta claro que uma visão que privilegie a efetividade dos direitos humanos de primeira geração não mais pode se pautar em uma ótica meramente absenteísta, sendo papel do Estado garantir tais direitos em conexão e interdependência com os direitos de segunda dimensão, classicamente considerados como prestações estatais.

III.2. Do direito social ao transporte

[30] ABRAMOVICH, Victor. Linhas de Trabalho em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Instrumentos e Aliados. In: SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, Ano 2, Número 2, 2005, pp. 188-223. Disponível em:< https://www.scielo.br/j/sur/a/n8VZjL75YQRrQPynypCz4Nv/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 20/10/2022.

[31] WANG, Daniel Wei Liang. Escalssez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF. In: Revista Direito GV, São Paulo, 2008, pp. 539-568.

Com a promulgação da EC 90/2015, o direito ao transporte foi inserido como mais um direito fundamental social ao elenco previsto art. 6° 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.

A inclusão no art. 6° da Constituição Federal traz como consequência imediata a aplicação de regime jurídico-constitucional reservado aos direitos fundamentais Não há dúvidas, portanto, que o constituinte atribuiu, como característica dos direitos fundamentais, a exequibilidade, ainda que por ordens judiciais – essa característica também é identificada como justiciabilidade, entendida como a "*possibilidade de reclamar a um juiz ou tribunal de justiça o cumprimento ao menos de algumas obrigações que derivam do direito*"[32]

Decorre de sua inclusão como direito fundamental, a faceta programática ou dirigente (embora o direito em questão nela não se resuma), bem como perspectiva objetiva do direito em testilha.

O primeiro desdobramento da perspectiva objetiva dos direitos fundamentais é a eficácia irradiante ou efeito de irradiação dos direitos fundamentais,

> que tem relevância jurídica especial a todo o ordenamento até mesmo no que toca a inconstitucionalidade dos dispositivos que contrariam os Direitos Fundamentais, e que geram nulidade das normas decorrentes deste desrespeito, também imprimem a necessidade de interpretação conforme os Direitos Fundamentais".[33] Ou, como prefere Ingo Wolfgang Sarlet, na condição de direito objetivo, os direitos fundamentais "fornecem impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação do

[32] MENDES, Gilmar Ferreira et. al.. Curso de Direito Constitucional. 8.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 167.
[33] PANSIERI, Flávio. Eficácia e vinculação dos direitos sociais: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 54

> direito infraconstitucional, implicando uma interpretação conforme aos direitos fundamentais de todo o ordenamento jurídico.[34]

O direito ao transporte, tomado na sua perspectiva objetiva, traduz-se importante baliza para a interpretação e aplicação do ordenamento jurídico, notadamente serve como guia voltado a estruturar o regime jurídico de outros direitos fundamentais que com ele dialogam, formando um todo harmônico e interdependente.

O segundo desdobramento da perspectiva objetiva dos direitos fundamentais é a **imposição de deveres de proteção ao Estado**, por força dos quais:

> aos órgãos estatais incumbe assegurar níveis eficientes de proteção para os diversos bens fundamentais, o que implica não apenas a vedação de omissões, mas também a proibição de uma proteção manifestamente insuficiente, tudo sujeito a controle por parte dos órgãos estatais, inclusive por parte do Poder Judiciário.[35]

Esse último desdobramento da perspectiva objetiva dos direitos fundamentais os converte em *comandos a serem otimizados*, à luz do que defende André Rufino do Vale[36]:

> A dimensão objetiva, na medida em que ressalta a face normativa dos direitos fundamentais, sem fazer referência a qualquer titular concreto, converte-os em mandatos a serem otimizados. É dizer, na medida em que os direitos fundamentais, em sua vertente objetiva, comportam um conteúdo normativo que deve ser respeitado e realizado pelos poderes públicos (administração, jurisdição e legislação) e pelos sujeitos privados, transformando-se em comandos a serem otimizados, isto é, a serem observados na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas.
>
> Isso porque, na face objetiva, o que importa não é a existência de direitos, liberdades, competências ou a titularidade individuais desses diversos tipos de posições fundamentais. Como explicado acima, na

[34] SARLET, Ingo Wolfgang et. Al. Curso de Direito Constitucional. 2.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 308.
[35] MELO, Lígia. Direito à moradia no Brasil. Política Urbana e Acesso por meio da regularização fundiária. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 20.
[36] VALE, André Rufino do. Estrutura das Normas de Direitos Fundamentais: repensando a distinção entre regras, princípios e valores. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 174.

> dimensão objetiva os direitos fundamentais são normas que prescrevem deveres de prestação e proteção com o intuito de proporcionar a sua máxima eficácia jurídica e social. Em outras palavras, essas normas criam deveres objetivos para o Estado e, tendo em vista sua eficácia externa ou horizontal, também para os particulares.

A par da discussão a respeito do direito, no sentido amplo e irrestrito ao transporte público, direcionado à universalização, a gratuidade do transporte público, no dia das eleições e associado ao exercício do direito ao voto, expressa equidade, na medida em que **é um direito instrumental que propicia aos mais pobres o acesso à cidadania**. Desta forma, a concessão do transporte público gratuito e universal nos dias de votação encontra respaldo no texto constitucional e é expressão dos direitos fundamentais sociais que fundamentam a República.

III.3. Do princípio constitucional da igualdade

Ao deixar de conceder a isenção na tarifa do transporte público no dia das eleições, a Municipalidade adota discriminação negativa e odiosa, violando o princípio da igualdade, que encontra previsão constitucional na cabeça do art. 5.º.

Isso porque a existência de normas jurídicas ou práticas supostamente neutras podem ter repercussões negativas na esfera jurídica para grupos ou pessoas determinadas, como é o caso da não oferta de gratuidade no transporte público. Assim, é essencial, no âmbito da análise judicial desta demanda, a verificação da situação em concreto do grupo social em situação de vulnerabilidade.

Isso porque a igualdade não se basta ao seu aspecto formal, a igualdade perante a lei. O direito à igualdade também se revela no aspecto material (aproximando-se do postulado da justiça), igualdade na lei e proteção especial destinada a certos grupos populacionais que guardam, em relação a terceiros, alguma relação de desnível ou, na sua forma mais gravosa, de vulnerabilidade, diante de determinados fatores, de ordem econômica, social, cultural, ou decorrentes de preconceito ou discriminação em relação a etnia, cor, classe social,

gênero, identidade de gênero, orientação sexual, dentre tantos outros fatores de vulneração.

Diante deste quadro não-isonômico, está o Poder Público, amparado pelo direito, autorizado a adotar ações a fim de anular ou mitigar fatores de vulneração e permitir à pessoa vulnerada ou vulnerável a dignidade e a plenitude de suas condições para o exercício pleno de todos os seus direitos fundamentais, dentre eles a sua cidadania e o seu direito ao voto.

A discriminação pode derivar tanto da lei (de jure) quanto do contexto fático e da estrutura social (*de factum*). Cristian Courtis (2010), define da seguinte forma as duas categorias:

> Assim, uma primeira distinção relevante é que entre discriminação legal (ou normativa, ou de jure) e discriminação de fato (ou de facto, ou "invisível"). Discriminação legal, normativa ou de jure significa uma distinção baseada em um fator proibido que exclui, restringe ou prejudica o gozo ou exercício de um direito [...] A chamada de fato, de facto, "invisível" ou "discriminação na aplicação" é caracterizada pela ausência de expressão de um critério para excluir, restringir ou prejudicar os direitos dos membros de um determinado grupo: o fator pode operar consciente ou inconscientemente, mas o resultado é, em última instância, o da afetação ou exclusão dos membros de um grupo[37].

Os dados já apontados nesta ação indicam uma situação fática que exclui determinado grupo social de participar paritariamente das eleições. Isso porque há maior proporção de abstenção de voto entre os grupos com menor escolaridade e renda, além de uma elevação nos índices sociais de pobreza e o peso

---

[37] *Así, una primera distinción relevante es la que media entre discriminación legal (o normativa, o de jure) y la discriminación de hecho (o de facto, o "invisible"). Por discriminación legal, normativa o de jure se entiende aquella distinción basada en un factor prohibido que excluye, restringe o menoscaba el goce o el ejercicio de un derecho [...] La llamada discriminación de hecho, de facto, "invisible" o "discriminación en la aplicación" se caracteriza por la ausencia de expresión de un criterio para excluir, restringir o menoscabar los derechos de los miembros de un grupo determinado: el factor puede operar consciente o inconscientemente, pero el resultado es finalmente el de la afectación o exclusión de los miembros de un grupo*. COURTIS, C. Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación. Revista Derecho del Estado. v. 24, p. 105–142, 2010, p. 109-110 (tradução nossa).

que o pagamento da tarifa de transporte público (R$ 8,00 ida e volta, excluindo desse valor as integrações) possui no orçamento familiar.

Considerando o valor do salário-mínimo em R$ 1.212,00 e o valor da cesta básica de Curitiba, no mês de agosto, em R$ 688,78[38], e que, portanto, os gastos com a alimentação representam quase 60% do salário-mínimo, é certo que uma pessoa vai tentar gastar o menos possível com transporte para poder não só sobreviver como pagar as suas demais despesas básicas mensais, como eletricidade, água e moradia.

A necessidade de se deslocar para votar, pode, pois, ser um impedimento fático para o exercício efetivo da cidadania.

O custo econômico para uma família de baixa renda para o exercício do direito de voto é proporcionalmente elevado, caso comparado ao peso que esse custo possui em outras faixas de renda.

Apenas para argumentar e evidenciar o impacto do custo de um deslocamento diário para uma pessoa que recebe um salário mínimo – e reconhecendo que os valores em números absolutos não correspondem à realidade – se para uma família que recebe um salário-mínimo, o custo de deslocamento para exercer o direito ao voto (considerando apenas um/a eleitor/a) significa cerca de 0,67% do seu salário, para um/a eleitor/a que recebe por exemplo um salário de R$ 20.000,00 essa mesma proporção significaria que ele/a teria que dispor de R$ 134,00. Ou, para um/a eleitor/a que recebe um salário de R$ 30.000,00, essa mesma proporção significaria que ele/a teria que dispor de R$ 201,00. Ou, finalmente, para um salário de R$ 40.000,00 o gasto com o deslocamento para exercer o direito ao voto representaria o valor de R$ 268,00, proporcionalmente.

Nesse tocante, à luz do direito fundamental ao transporte, como direito instrumental para o exercício de outros direitos – no caso em tela, o direito ao voto

38 https://g1.globo.com/pr/parana/economia/noticia/2022/08/05/preco-da-cesta-basica-cai-em-curitiba-mas-segue-maior-do-que-no-pre-pandemia.ghtml. Acesso em 20/10/2022.

- fica escancarada a violação ao princípio constitucional da igualdade, em razão da gritante discrepância econômica entre as populações com maior e menor renda.

O direito à igualdade e à não discriminação é norteador de todo sistema internacional de proteção de direitos humanos. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil em 1992, estabelece o direito à igualdade e a proibição da discriminação nos artigos 1.1[39], 2[40] e 24[41] da CADH.

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos aponta para existência de grupos merecedores de uma proteção especial no marco das obrigações derivadas dos artigos 1.1 e 24 da CADH, a exigir a incorporação de medidas positivas determinadas em função de suas particularidades, seja em razão da situação específica em que se encontrem, seja por suas condições pessoais.[42]

No caso C*uscul Pivaral e outros Vs. Equador*, julgado em 2018, a Corte Interamericana reconheceu que a situação econômica das vítimas foi determinante para obstaculizar o seu acesso as unidades e centros de saúde, de modo que cabia ao Estado adotar medidas para mitigar a dificuldade de deslocamento, dentre as quais a oferta do transporte gratuito. O mesmo raciocínio pode ser aplicado no presente caso em relação ao acesso aos locais de votação para pessoas economicamente vulneráveis e dependentes do transporte público, a gerar a responsabilidade do município em mitigar os impactos negativos da pobreza no direito ao voto.

---

[39] 1.1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

[40] 2. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades

[41] 24. Todas as pessoas são iguais perante a Lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da Lei.

[42] CtIDH. Caso Cuscul Pivaral e outros *Vs*. Guatemala. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Série C, n. 378, 2018, par. 124-125.

O princípio da igualdade também encontra previsão expressa na Constituição do Estado do Paraná:

> Art. 1°. O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos:
>
> III - a defesa, a igualdade e o consequente combate a qualquer forma de discriminação; (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)

A Lei Orgânica do Município, por sua vez, traz os princípios e diretrizes a serem observados:

> Art.º São objetivos deste Município:
>
> I-construir uma sociedade livre, justa e solidária;
>
> II - erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais na área urbana e rural e,
>
> III - promover o bem estar de todos sem preconceitos de origem, trabalho, condição social, raça, sexo, cor, idade, religião ou qualquer outra forma de discriminação.

Dessa forma, não garantir a isenção tarifária do transporte público em dia de eleição é fazer distinção inconstitucional entre os mais ricos e os mais pobres, visto que estes sofrerão um impacto proporcionalmente muito mais elevado em suas rendas para poder exercer a sua cidadania, se realmente tiverem condições de arcar com o deslocamento. Com efeito, os custos com o deslocamento criam um ônus muito mais elevado para quem possui menor renda.

Assim, deve o Poder Público conceder a gratuidade na tarifa de transporte público para que seja respeitado o princípio constitucional da igualdade, garantindo-se as mesmas condições fáticas para o exercício da cidadania e do direito ao voto a toda a população.

III.4. Da possibilidade de controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário

No presente caso, deve-se afastar qualquer argumentação que inviabilize a intervenção do Poder Judiciário na gestão pública, referente à concessão do transporte público gratuito universal em dias de votação eleitoral.

É de atribuição do Poder Legislativo e do Poder Executivo a elaboração de políticas públicas, a exemplo da implementação do "passe livre" no transporte municipal, sendo que cabe àquele Poder as regras abstratas e genéricas e, a este último, medidas mais especializadas e concretas para a efetivação dos direitos.

Neste passo, cuida-se, sem dúvida, de divisão entre as funções típicas exercidas por cada poder, imprescindíveis para a concretização do princípio da harmonia entre os poderes, de modo que cada um atue primordialmente na sua esfera de atribuição, sempre de forma coordenada, visando todos, ao final, aos objetivos comuns, quais sejam, aqueles inscritos no artigo 3º da Constituição Federal.

No entanto, esta divisão de funções não representa uma separação absoluta, rígida e intocável. Ao contrário, o ordenamento jurídico brasileiro albergou o sistema de freios e contrapesos, pelo qual, quando um dos Poderes extrapola, por ação ou omissão, a sua atribuição constitucionalmente estabelecida, o Poder Judiciário está autorizado a intervir, de forma a afastar a afronta às normas constitucionais.

Não se pretende, na presente demanda, a substituição da discricionariedade da Administração Pública pela discricionariedade judicial. A pretensão inicial se baseia na análise da necessidade de implementação de política pública urgente direcionada a pessoas vulneráveis, que tiveram a sua situação agravada com a crise econômica decorrente da pandemia do Covid-19, para que possam exercer o seu direito-dever ao voto nestas eleições gerais.

Verifica-se, assim que, a partir da violação do direito, surge um poder-dever do Poder Judiciário de intervir na atuação administrativa, para afastar a manutenção da afronta a um direito de status constitucional.

IV. DA TUTELA DE URGÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 é fundamento para a tutela de urgência, na medida em que garante o acesso à justiça, a tutela jurisdicional adequada (art. 5º, XXXV), bem como a duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII); tudo a possibilitar a plena eficácia do direito no plano processual, o que também está positivado no artigo 12 da Lei n. 7.347/85.

De acordo com o art. 300 do Código de Processo Civil, "*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*" Portanto, a concessão da tutela de urgência exige (a) a demonstração da probabilidade do direito e (b) a evidenciação de que a demora da prestação jurisdicional poderá resultar em dano ou risco ao resultado útil do processo.

Na presente demanda, a probabilidade do direito é manifesta, haja vista que, conforme explanado acima, são diversas as normas convencionais e constitucionais que impõem ao Estado o dever de assegurar o efetivo acesso ao direito ao voto. Ademais, a Constituição também prevê o direito social ao transporte que, uma vez concedido gratuitamente e de forma universal, tem o condão de possibilitar a participação política da população mais vulnerável.

Por sua vez, o perigo de dano ao resultado útil do processo e a necessidade de urgência especial, com imediata concessão de tutela preventiva, é evidente, **visto que o segundo turno das eleições gerais de 2022 acontecerá no dia 30 de outubro de 2022, isto é, dentro de alguns dias.**

Ademais, requer-se a Vossa Excelência a apreciação da liminar e seu deferimento **independentemente da oitiva do poder público** ou

alternativamente que sejam determinadas diligências no sentido de informar ao representante do Município e do Ministério Público, por telefone ou por e-mail a respeito da urgência relativa à presente ação, com a consequente recebimento da intimação e manifestação através do Portal, de forma prioritária.

Logo, **pleiteia-se a concessão de antecipação dos efeitos da tutela, a fim de que o Município de Umuarama ofereça transporte público municipal coletivo gratuito aos eleitores de forma imediata, nos dia do pleito eleitoral, mantendo o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica nos dias de eleições, com a antecedente e ampla divulgação.**

V. DOS PEDIDOS

Perante o exposto, requer-se:

A) A concessão de **gratuidade de justiça** à Defensoria Pública, nos termos do artigo 98 e ss. do Código de Processo Civil;

B) Que se determine a **citação do Município de Umuarama** para que, querendo, responda à presente ação, sob pena de revelia;

C) A intimação do Ministério Público para intervir no processo;

D) A **concessão da medida liminar inaudita altera parte**, a fim de que o Município:

D.1) **Ofereça transporte público municipal coletivo gratuito aos eleitores do Município de forma imediata, no dia do pleito eleitoral, mantendo o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica nos dias de eleições**;

D.2) **Divulgue adequadamente e com a devida antecedência a gratuidade dos transportes através da mídia impressa, rádio, redes sociais, nos próprios meios de transportes e com cartazes nos equipamentos públicos municipais que atendem o público vulnerável;**

E) a condenação do requerido ao pagamento de multa diária, em conformidade com os arts. 497 e 537, do CPC, caso não haja o adimplemento das obrigações constantes nos itens anteriores como forma de garantir efetividade da decisão;

F) **Julgue procedente o pedido**, para tornar definitivo o pedido de tutela antecipada formulado e, ao final, condene o Município Umuarama a oferecer transporte público municipal coletivo gratuito aos eleitores do Município de forma imediata, nos dias de pleitos eleitorais, mantendo o serviço de transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais, sem redução específica nos dias de eleições, com antecedente e ampla divulgação.

Com fundamento no art. 128, I da Lei Complementar nº 80/94, e no art. 186, § 1º, do Código de Processo Civil, requer seja a Defensoria Pública do Estado do Paraná **INTIMADA PESSOALMENTE** de todos os atos e decisões praticados no feito.

Protestam os autores por provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos.

Sem custas e emolumentos, em razão do disposto no artigo 18 da Lei n.º 7.347/85.

Atribui-se à causa o valor de R$10.000,00 (dez mil reais) para fins fiscais.

Termos em que pede deferimento.

Curitiba p/ Umuarama, data da assinatura eletrônica.

Antonio Vitor Barbosa de Almeida
Defensor Público do Estado do Paraná
Coordenador do Núcleo da Cidadania e Direitos Humanos-NUCIDH

Rita Cristina de Oliveira,
Defensora Pública Federal
Defensora Regional de Direitos Humanos do Paraná