Os Efeitos da Pandemia do Covid-19 nas Eleições Municipais de 2020

LEANDRO LUIZ CARDOSO

Sobre o autor:

Leandro Luiz Cardoso. *Analista Judiciário no TRE-RJ. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Universidade Cândido Mendes. Ano: 2020. Trabalho de Conclusão de Curso: "Os Efeitos da Covid-19 nas Eleições Municipais de 2020". Graduando em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Graduado em Engenharia Química pela Universidade Estadual de Maringá - PR.*

RESUMO

A preocupação básica deste estudo é refletir sobre a alteração do sistema eleitoral durante a pandemia do Covid-19. Este artigo tem como objetivo analisar quais os principais problemas do legislador em relação à alteração do sistema eleitoral durante a pandemia. Realizou-se uma pesquisa bibliográfica considerando as contribuições de autores como LENZA (2019), TRINDADE (2020), BARREIROS (2020) E GOMES (2012), entre outros, procurando enfatizar a importância de entender certos princípios eleitorais e constitucionais, ponderando-os, diante do atual cenário da pandemia do Covid-19. Concluiu-se que se deve balizar o entendimento de como funciona o processo de alteração eleitoral a partir de modulações entre as regras e princípios constitucionais e eleitorais a serem seguidos.

Palavras-chave: Pandemia; Covid-19; Sistemas eleitorais; Princípio da Anualidade; Eleições municipais 2020.

ABSTRACT

The basic concern of this study is to reflect on the change in the electoral system during the Covid-19 pandemic. This article aims to analyse the legislator´s main issues in relation to changing the electoral system during the pandemic. A bibliographical research was carried out considering the contributions of authors such as LENZA (2019), TRINDADE (2020), BARREIROS (2020) AND GOMES (2012), among others, seeking to emphasize the importance of understanding certain electoral and constitutional principles, considering them, giving the current scenario of the Covid-19 pandemic. It was concluded that an understanding of how the process of electoral change works must be established, based on modulations between the constitutional and electoral rules and principles to be followed.

Keywords: Pandemic. Covid-19. Electoral Systems. Annuality Principle. 2020 municipal elections.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema os efeitos da pandemia da Covid-19 nas eleições municipais de 2020, principalmente no que tange à viabilidade de alteração do processo eleitoral e de como se deveria proceder.

Nessa perspectiva, construíram-se algumas questões que nortearam este trabalho:

- O que é a pandemia da Covid-19 e como tem impactado as vidas de toda população;
- Qual o impacto da pandemia frente ao processo eleitoral que ocorreria naquele ano de 2020;
- Como deveriam ser feitas as alterações nas eleições municipais.

O processo de alteração eleitoral é de suma relevância para democracia no país. Além disso, muitos dispositivos estão positivados na Constituição Federal de 1988 e, por isso, passam por um processo mais rigoroso de alteração. Ainda, deve observar diversos princípios, dentre eles, o da anualidade ou anterioridade, uns dos mais importantes no âmbito do Direito eleitoral. Porém, o legislador não havia previsto momentos de anormalidade que pudessem afetar a realização das eleições, encontrando-se em momento de excepcionalidade em que teria de ponderar os riscos à saúde com a garantia da democracia.

Vários autores enfatizam a importância da estabilidade do processo eleitoral, justificando a rigidez de sua alteração e o respeito ao princípio da anualidade ou anterioridade.

Conforme José Jairo Gomes,

> Em sua totalidade, o processo eleitoral constitui um bem jurídico. E como tal é objeto de proteção constitucional e legal. Pois, de sua normalidade, higidez e sinceridade exsurgem a legitimidade das eleições e dos mandatos representativos, abrindo-se a porta para o exercício legítimo e consentido do poder político. Trata-se, portanto, de um bem jurídico fundamental para a democracia. (GOMES, s.d., p. 279)

Dessa maneira, procura-se discutir a viabilidade das propostas então realizadas de alteração do processo eleitoral, que levavam em consideração a pandemia do Covid-19 e a garantia da democracia no pleito municipal de 2020.

Para alcançar os objetivos propostos, utilizou-se como recurso metodológico, a pesquisa bibliográfica, realizada a partir da análise pormenorizada de materiais já publicados na literatura e artigos científicos divulgados no meio eletrônico.

O texto final foi fundamentado nas ideias e concepções de autores como: Gomes (2016), Trindade (2020), Barreiros (2020), Lenza (2018), entre outros.

2. DESENVOLVIMENTO

No ano de 2020, o mundo presenciou uma das maiores pandemias da história, a da Covid-19. A descoberta do novo Coronavírus fez com que a população mudasse totalmente seus hábitos de vida, principalmente devido à sua velocidade de propagação e alta letalidade. Dentre as principais medidas profiláticas sugeridas, o distanciamento social foi o mais indicado. Assim, toda dinâmica social foi alterada, no intuito de se evitar aglomerações e diminuir o contágio do vírus.

O site do Ministério da Saúde sugeriu algumas medidas de prevenção à Covid-19, tais como: manter uma distância mínima de 2 metros de qualquer pessoa tossindo ou espirrando; evitar abraços, apertos de mão; evitar circulação desnecessária nas ruas, estádios, teatros, shoppings, shows, cinemas e igrejas; e ainda alerta, “Se puder fique em casa” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

Diante deste cenário, questionava-se como as eleições municipais deveriam ocorrer, já que o evento envolvia cerca de 147 milhões de eleitores, que tiveram que se deslocar de casa até um local de votação, onde geralmente havia a expectativa de aglomeração de pessoas. Ademais, alterar o processo eleitoral não é tão simples, haja vista a necessidade de respeito a alguns preceitos constitucionais e principiológicos, a fim de que seja mantida a democracia.

A realização de eleições municipais está positivada na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 29, incisos I e II, os quais preveem que as eleições do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandatos de quatro anos, devem ocorrer em pleitos diretos e simultâneos realizados em todo o país, além de ser realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, e no último domingo de outubro, caso o município possua mais de duzentos mil eleitores e haja segundo turno.

Assim, não havia dúvida de que a alteração das datas das eleições municipais deveria ser feita por emenda constitucional. Qualquer outro artifício infraconstitucional feriria o Estado Democrático de Direito.

As emendas à Constituição são espécies normativas, dentro do processo legislativo, que possuem maior grau de rigor em seu trâmite. Além disso, são classificadas com hierarquia constitucional, sendo responsáveis por alterar, modificar ou fazer inserir um novo dispositivo na Carta Magna. Por isso, o legislador originário criou limites ao poder de emenda.

Assim preleciona Trindade:

> "Já dissemos que as Emendas Constitucionais (EC) são instrumentos de mudança ORDINÁRIA e COTIDIANA da Constituição. Constituem o instrumento de atuação do Poder Constituinte Derivado Reformador. Este – ao contrário do Poder Constituinte Originário – é JURIDICAMENTE LIMITADO. Esses limites são instituídos pelo Constituinte Originário, e podem ser classificados das seguinte forma: limites formais (procedimentais), materiais, circunstanciais ou temporais." (Trindade, 2020, p.178) .

Os limites formais estão relacionados à iniciativa, número de turnos e quórum de aprovação de uma proposta de emenda à Constituição (PEC). Neste sentido, a iniciativa é limitada apenas a alguns legitimados, que são: um terço de deputados ou senadores, o presidente da República e mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma delas por sua maioria relativa. Com relação à aprovação, é preciso o voto de três quintos dos membros da Câmara dos Deputados e dos senadores, sendo aprovada se esse total for alcançado em dois turnos de votação em ambas as Casas Legislativas.

Os limites materiais têm relação com as espécies de assuntos que uma PEC não pode tratar, assim o legislador ordinário estabeleceu cláusulas pétreas no art. 60, §4º, da Constituição Federal, aduzindo que não será objeto de deliberação, a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; os direitos e garantias individuais.

Quanto aos limites circunstanciais, estão relacionados a situações em que a Constituição não pode ser emendada, que são o Estado de defesa, Estado de sítio e na vigência de Intervenção Federal. Importante ressaltar que, em 2020, passávamos por um momento de calamidade, entretanto, apesar de haver uma situação anormal, ela não estava no rol de circunstâncias limitantes ao poder de emenda. Dessa maneira, levando-se em consideração este quesito, não havia impedimento de emendas à Constituição durante a pandemia da Covid-19.

A partir desta análise inicial, verifica-se que o meio adequado de alteração do processo eleitoral é modificando a Constituição Federal. Entretanto, ficam ainda dois questionamentos. O primeiro seria quanto ao princípio da anterioridade ou da anualidade, já que a alteração ocorreria a menos de um ano das eleições. O segundo seria em relação ao dispositivo constitucional a ser alterado. A modificação recairia nos artigos do corpo principal da Carta Magna, ou seja, no artigo 29, como citado anteriormente, ou ficaria positivado nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)?

O princípio da anualidade ou anterioridade está positivado no artigo 16 da Constituição Federal, o qual aduz que a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data da sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. Neste sentido, a vigência é imediata, entretanto a aplicabilidade necessita do decurso de um ano. Este princípio tem por objetivo dar segurança jurídica ao processo eleitoral, evitando que as regras do jogo sejam mudadas repentinamente.

Jaime Barreiros Neto em sua obra explica:

> "(..) Estabeleceu, assim, o legislador constitucional originário, o princípio da anualidade eleitoral, de fundamental importância para preservação da segurança jurídica. Evita-se, a partir da aplicação do princípio da anualidade, que normas eleitorais sejam modificadas faltando menos um ano e um dia para as eleições, prejudicando o equilíbrio da disputa, com mudança das regras do jogo.
> (Barreiros, 2020, p. 46)

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) possuem interpretação no sentido de que o processo eleitoral não deve ser entendido restritivamente. Deste modo, a alteração de procedimentos eleitorais e de regras que não gerem prejuízo de igualdade aos participantes do pleito eleitoral não são atingidas pelo princípio. Assim, firmou os seguintes entendimentos:

> Lei 11.300/2006 (minirreforma eleitoral). Alegada ofensa ao princípio da anterioridade da lei eleitoral (CF, art. 16). Inocorrência. Mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais. Inexistência de alteração do processo eleitoral. Proibição de divulgação de pesquisas eleitorais quinze dias antes do pleito. Inconstitucionalidade. Garantia da liberdade de expressão e do direito à informação livre e plural no Estado Democrático de Direito. [ADI 3.741, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 6-9-2006, P, DJ de 23-2-2007.]
>
> A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípuo destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes. O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (José Afonso da Silva e Antonio Tito Costa). **A Resolução TSE 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo STF, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório. (Grifos nossos)**. [ADI 3.345, rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, *DJE* de 20-8-2010.

Em relação ao ADCT, é norma de status constitucional. O legislador ordinário estruturou o corpo da Constituição Federal de 1988 em três partes, quais sejam, o preâmbulo, o texto e o ADCT.

O objetivo do ADCT é promover a transição entre o ordenamento jurídico anterior e o atual, de tal maneira que alterações não sejam abruptas, tendo relação, assim, com o instituto da recepção.

Pedro Lenza citando Barroso preleciona: "destinam-se as normas desta natureza a auxiliar na transição de uma ordem jurídica para outra, procurando neutralizar os efeitos nocivos desse confronto, no tempo, entre regras de igual hierarquia – Constituição nova versus Constituição velha – e de hierarquia diversa – Constituição nova *versus* ordem ordinário preexistente".

Barroso, ainda, classifica o ADCT em três categorias: disposições transitórias propriamente ditas, disposições de efeitos instantâneos e definitivos e disposições de efeitos diferidos. Entretanto, atualmente, o ADCT tem sofrido certos desvirtuamentos, haja vista que o legislador, em uma atecnia legislativa, tem positivado normas de efeitos permanentes, exaurindo os efeitos transitórios desta espécie legislativa.

Como citado anteriormente, a natureza jurídica do ADCT é de norma constitucional. Portanto, deve seguir as mesmas diretrizes e limitações de alteração do corpo normativo constitucional.

Pedro Lenza (2018, p. 240) explica:

> "Dessa forma, em virtude de sua natureza constitucional, a alteração das normas do ADCT ou o acréscimo de novas regras dependerão da manifestação do poder constituinte derivado reformador, ou seja, necessariamente por meio de emendas constitucionais, que, por sua vez, deverão observar os limites ao poder de reforma, sendo que essas disposições novas estabelecidas por emendas serão suscetíveis ao controle de constitucionalidade. Também, em razão de sua natureza jurídica, as disposições do ADCT servirão de parâmetro ou paradigma de confronto para a análise da constitucionalidade dos demais atos normativos."

Desse modo, o ADCT, apesar de atualmente ter sofrido desvirtuamento por parte do legislador, constituiu-se como a norma a ser utilizada diante de alterações que envolvam transitoriedade. Por isso, foi previsto na atual Constituição, prevendo momentos de transição, a fim de que não fosse gerada instabilidade em nosso sistema constitucional.

3. CONCLUSÃO

No cenário de pandemia, a alteração do processo eleitoral demandava regras e princípios a serem observados, não sendo uma tarefa simples, principalmente durante o estado de exceção que acontecia, em 2020, no país. Isso ocorre porque essas mudanças afetam diretamente o Estado Democrático de Direito, essencialmente no que tange à democracia.

Para proceder à alteração e não gerar instabilidade ao sistema, o legislador deverá, na medida do possível, observar as regras impostas pelo ordenamento jurídico, ponderando certas circunstâncias à razoabilidade e proporcionalidade.

A pandemia foi decretada em meados de março de 2020, a menos de um ano das eleições. Desse modo, qualquer espécie de alteração do sistema eleitoral feriria o princípio da anualidade. Entretanto, foi preciso haver ponderação entre dois princípios elementares, o democrático e da anualidade. Nesse sentido, prevaleceu o princípio democrático, a fim de que o mandato de prefeito e vereadores não se perpetuassem no tempo, sem dar a oportunidade aos cidadãos da escolha de novos governantes em seus municípios nem desconsiderar o princípio democrático da alternância do poder.

Portanto, a partir do que foi apresentado, o Congresso promoveu alterações no processo eleitoral por meio de Emenda Constitucional, introduzindo-a ao ADCT, haja vista serem de caráter transitório, ou seja, vigente somente enquanto durasse a pandemia. Além disso, teve que ponderar certos princípios eleitorais, pois em nosso ordenamento jurídico não existem princípios absolutos, na medida em que nem sempre serão aplicados, sendo modulados seus efeitos, de acordo com a situação.

Ademais, cabe uma sugestão que pode ser útil ao poder constituinte derivado reformador, que seria a introdução de uma norma constitucional, de caráter permanente, estabelecendo regras a serem seguidas quanto à alteração do sistema eleitoral, caso o país volte a passar por uma semelhante situação de exceção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL. **Constituição 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Ministério da Saúde. **Sobre a doença**. 2020. Disponível em: https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#-como-se-proteger Acesso em: 21 de junho de 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª Edição. São Paulo: Atlas, 2016.

TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 4ª Edição. Salvador: Juspodvim, 2020.

BARREIROS, Jaime. **Direito Eleitoral**. 10ª Edição. Salvador: Juspodvim, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 22ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STF. ADI 3.741, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 6-9-2006, P, DJ de 23-2-2007.

STF. ADI 3.345, rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, DJE de 20-8-2010.