



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 57

226

abril a junho de 2020

SENADO FEDERAL



O debate sobre as eleições municipais de 2020 no Brasil e a pandemia da Covid-19

ANA CLAUDIA SANTANO

Resumo: A eventual impossibilidade de realizar as eleições municipais de 2020 devido à pandemia da Covid-19 reacendeu o antigo debate sobre a unificação das eleições no Brasil. Com base em pesquisa bibliográfica e documental, este artigo analisa como a Constituição e as normas internacionais de direitos humanos regulam tanto a hipótese de unificação quanto de adiamento das eleições. Conclui-se que, desde que seja preservada a periodicidade, não há afronta à democracia. Contudo, em última instância, a decisão é política.

Palavras-chave: Unificação das eleições. Adiamento das eleições. Periodicidade das eleições. Normativa internacional dos direitos humanos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

The debate on the 2020 municipal elections in Brazil and the Covid-19 pandemic

Abstract: The eventual impossibility of holding the 2020 municipal elections due to the Covid-19 outbreak has re-kindled old debates over the unification of elections in Brazil. Based on bibliographic and documental research, this paper analyses the ways the Constitution and the human rights international laws address the issues of election unification and postponement. The conclusion is arrived that, provided periodicity is preserved, there is no affront whatsoever to democracy. However, the ultimate decision is political.

Keywords: Election unification. Election postponement. Election periodicity. International human rights norms. Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988.

1 Introdução

A pandemia da Covid-19 paralisou o mundo e impôs o debate sobre como proceder em relação às eleições previstas para 2020, ano de intenso calendário eleitoral em muitos países, mesmo após o “superciclo” de 2018 e 2019¹. Somente na América Latina, República Dominicana, Bolívia, Uruguai, Suriname, Peru, Costa Rica, Chile, Uruguai, México, Paraguai, Belize, sem falar na incerta Venezuela, têm em seu calendário de 2020 algum tipo de eleição (INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS, [2020]). Algumas delas, no momento da elaboração deste trabalho, já tinham sido realizadas (Peru, Costa Rica e República Dominicana); outras foram postergadas, como as do Chile e da Bolívia, que já vinham de um conturbado processo eleitoral em 2019.²

No Brasil, a eventual impossibilidade de realização do pleito municipal na data prevista tornou iminente o debate sobre os aspectos legais e procedimentais relacionados ao adiamento das eleições e reacendeu a antiga discussão sobre a unificação das eleições gerais e municipais.

O tema da unificação das eleições já dominou, em algum momento, a pauta de muitas democracias – das mais consolidadas às mais debilitadas –, sem produzir consenso, em razão de sua complexidade e de seu teor altamente político. Unificar eleições afeta a esfera política, a administração pública, a organização do Estado, as estratégias dos partidos políticos e, evidentemente, a democracia. No Brasil, as eleições municipais costumam ser usadas como

“tubo de ensaio” para implementar mudanças na legislação, de modo que se possa avaliar se a “novidade” poderá ou não ser aplicada nas eleições gerais.

Em tempos de normalidade, o debate sobre a unificação das eleições municipais e gerais é relativamente comum, como ocorreu recentemente na Colômbia³, na República Dominicana⁴, na Índia⁵ e na Indonésia⁶, mas não em situações de emergência. Na verdade, a situação excepcional deveria suscitar apenas discussões sobre uma nova data para as eleições, sem que se alterassem aspectos do desenho eleitoral vigente, como é o caso da periodicidade das eleições e sua eventual simultaneidade.

Contudo, como as duas opções – adiamento e unificação – estão atualmente em pauta no debate, este artigo propõe uma reflexão sobre a possibilidade tanto de adiamento das eleições municipais previstas para outubro de 2020 quanto de unificação das eleições municipais e gerais.

Inicialmente faz-se uma breve apresentação de conceitos relacionados ao tema. Em seguida, analisam-se as normas dos tratados internacionais de direitos humanos e da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2019e]) e a jurisprudência pertinentes ao tema. Na sequência, avalia-se a adequação jurídica de projetos de alteração das normas eleitorais – emendas constitucionais e projeto de lei – em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado. Por fim, com base nos argumentos desenvolvidos, sugere-se que o adiamento da eleição de 2020 é a solução mais adequada para fazer frente ao impasse criado pela pandemia e preservar a democracia.

¹ Expressão de Zovatto (2020).

² Para um panorama mais completo de como os países estão se comportando em ano eleitoral devido à pandemia, ver International Institute for Democracy and Electoral Assistance ([2020]).

³ Ver Uprimny (2018).

⁴ Ver Dotel (2019).

⁵ Ver Hazra (2019).

⁶ Ver Tehusijarana (2019).

2 Breves definições iniciais

Na democracia, uma das características das eleições é a periodicidade, ou seja, a sua ocorrência a cada período de tempo previamente determinado. A expressão refere-se, portanto, ao intervalo de tempo entre a realização dos pleitos, sem qualquer sugestão de que ocorram na mesma data.

Os momentos de realização das eleições definem o que se conhece por ciclo eleitoral ou calendário eleitoral (SHUGART; CAREY, 1992, p. 226). Os intervalos entre os pleitos devem ser regulares, razoáveis e realistas, de modo a assegurar a realização de todas as etapas do processo eleitoral (preparatória, eleitoral e pós-eleitoral). É importante garantir tanto a adequada preparação das eleições pelas autoridades e por outros agentes envolvidos quanto a informação dos cidadãos para que possam votar com liberdade e esclarecimento (HIGH COMMISSIONER OF THE UNITED NATIONS OF HUMAN RIGHTS, 2011).

As eleições presidenciais, legislativas (unicameral ou bicameral), estaduais e locais (municipais) podem ser simultâneas, quando realizadas na mesma data, ou separadas, quando em datas distintas. Pode ocorrer uma combinação dessas modalidades, situação que Molina V. (2001, p. 16-17) denomina calendário eleitoral misto. Há ainda a possibilidade de simultaneidade das eleições a cada 15, 20 ou 30 anos, quando o tempo de mandato difere entre os cargos.

No Brasil, as eleições para a escolha do presidente e do vice-presidente da República, dos governadores e seus vices, dos senadores, deputados federais e estaduais (eleições gerais que ocorrem simultaneamente em todo o país) são realizadas a cada quatro anos. As eleições municipais para a escolha de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores ocorrem com a mesma periodicidade, mas em anos distintos das eleições gerais, de modo que a cada dois anos ocorre um dos dois tipos de pleito no País. Neste trabalho, unificar as eleições significa determinar que as eleições gerais e as municipais sejam realizadas simultaneamente.

Ainda sobre as eleições simultâneas e separadas, há debates em relação à cédula eleitoral. No caso brasileiro, desde a adoção da urna eletrônica, esse aspecto já não traz inquietações. Porém, para os países que ainda utilizam a cédula de papel, pode ser adotada a cédula única para todos os cargos em disputa ou diferentes cédulas para cada tipo de eleição e de cargo, alternativas que podem combinar-se com o sistema eleitoral de cada cargo – proporcional (em suas variadas formas) ou majoritário. No caso de eleições separadas, esse debate não ganha muito relevo porque as cédulas serão também separadas. No entanto, no caso de eleições simultâneas, o tema é relevante, uma vez que pode ocasionar

problemas para as autoridades eleitorais, para os partidos e para os eleitores, comprometendo a segurança do voto e a integridade do resultado (CLEMENTE, 2007, p. 901).

As pesquisas empíricas a respeito das eleições municipais e sua separação dos demais pleitos não são muito numerosas e limitam-se a aspectos como sua função em um governo multinível, sua dinâmica local diante do eleitorado, estratégias dos partidos etc. Parece predominar a ideia de que as eleições municipais são secundárias, de menor importância, ou de que simplesmente atendem a elementos distintos das demais. Contudo, há estudos que demonstram os possíveis efeitos e impactos da unificação das eleições municipais com as demais (OLIVEROS; SCHERLIS, 2006, p. 376).

3 A legislação internacional dos direitos humanos e as eleições⁷

A questão da periodicidade das eleições é especialmente importante para a discussão acerca do adiamento ou da unificação das eleições por se relacionar com a legitimidade dos representantes governamentais.

A Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH)⁸ trata do princípio da liberdade nas dimensões política e individual, compreendidas como complementares e interdependentes (COMPARATO, 2016, p. 242). Seu art. XXI (NAÇÕES UNIDAS, 2009) dispõe que todo homem tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes. Quanto à soberania popular, estabelece que a vontade do povo deve ser a base da autoridade do governo, expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, voto secreto ou algum processo equivalente que garanta a liberdade de voto.

⁷ Não será abordada aqui a jurisprudência internacional envolvendo o tema da periodicidade das eleições, por se entender que, para o debate proposto, não existe um *leading case* que possa abordar a questão da unificação dos pleitos. Contudo, para maiores informações sobre o tema, ver o banco de dados disponível em *Election Observation and Democracy Support* (c2013), em que se apresenta uma lista de casos analisados por diversas Cortes internacionais envolvendo o tema, com destaque para o caso *Belyatsky e outros vs. Bielorrússia* perante a Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), em que foram canceladas as eleições presidenciais e municipais sem qualquer argumento plausível do governo (UNITED NATIONS, 2007).

⁸ A Carta da ONU não estabeleceu um rol de direitos essenciais, o que levou à aprovação da DUDH. No entanto, cabe destacar aqui a natureza declaratória da DUDH, o que não faz dela um tratado internacional. A questão gera um debate doutrinário sobre a sua força vinculante, que se divide em 3 (três) correntes: (i) teria força vinculante por ser uma interpretação autêntica do termo “direitos humanos” constante na Carta da ONU; (ii) teria força vinculante por representar o costume internacional sobre a matéria; e (iii) seria somente *soft law*, ou seja, um conjunto de normas ainda não vinculantes, mas que buscam direcionar as ações dos Estados para, então, ter força vinculante (RAMOS, 2017, p. 50).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no art. 25, assim como o Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais⁹, busca tornar juridicamente vinculantes os direitos já constantes na DUDH, detalhando-os e estabelecendo mecanismos de monitoramento de seu cumprimento pelos Estados-parte. O art. 25 assegura a todos, sem qualquer discriminação, o direito de participar dos assuntos públicos diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos. Garante também a todos o direito de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário, por voto secreto, que assegurem a manifestação da vontade dos eleitores (BRASIL, 1992b). Na Observação Geral nº 25, volta-se ao tema da periodicidade quando se estabelece que as eleições devem ser realizadas regularmente, de modo a garantir a continuidade da legitimidade dos representantes governamentais (UNITED NATIONS, 1996).

Nos documentos internacionais regionais, a periodicidade das eleições é expressamente mencionada na Convenção Europeia de Direitos Humanos, emendada com o Protocolo nº 11, art. 3º (COUNCIL OF EUROPE, [2013]); na Carta da União Africana sobre democracia, eleições e governança, art. 3.4 (AFRICAN UNION, [2007]); no Protocolo A/SPI/12/01 da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, art. 2-2 (ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES, 2001), que menciona expressamente a importância de datas fixas para as eleições como forma de prevenção e resolução de conflitos; no Documento de Copenhague, celebrado pela Organização para a Segurança e Cooperação

⁹ O Pacto Civil foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992 (BRASIL, 1992b), e o Pacto Econômico, pelo Decreto nº 591, na mesma data (BRASIL, 1992a). Com relação a este último, não há ainda a ratificação do seu Protocolo Adicional, que submete o Brasil ao sistema de monitoramento por peticionamento.

na Europa, parágrafo 7.1 (ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, 1990), em que se ressalta a importância de intervalos previstos por lei para a periodicidade das eleições; na Declaração da Associação das Nações do Sudeste Asiático de Direitos Humanos, art. 25.2 (ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS, 2012); no Código de boas práticas em matéria eleitoral do Conselho da Europa, art. I.6.57 e I.1.6 (COUNCIL OF EUROPE, 2002).

O sistema interamericano reafirma a importância da periodicidade das eleições. A Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) contempla em seu texto a cláusula democrática (art. 9), que prevê a possibilidade de suspensão de algum Estado-membro devido à derrubada à força de um governo democraticamente eleito.¹⁰ Complementando a Carta, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem dispõe¹¹, em seu art. XX, que toda pessoa legalmente capacitada tem o direito de tomar parte no governo do seu país, seja diretamente ou por meio de representantes, bem como de participar das eleições, por meio do voto secreto, de forma genuína, periódica e livre (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, [1948]). Atestam-se, aqui, a soberania popular e os moldes de democracia que se consideram imprescindíveis para os direitos humanos.

¹⁰ Assim consta no art. 9: “Um membro da Organização, cujo governo democraticamente constituído seja deposto pela força, poderá ser suspenso do exercício do direito de participação nas sessões da Assembléia [sic] Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das Conferências Especializadas, bem como das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos que tenham sido criados” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, [1997]).

¹¹ A Declaração Americana é considerada uma interpretação autêntica dos dispositivos genéricos de proteção de direitos humanos da Carta da OEA, segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Parecer Consultivo sobre a interpretação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, art. 64 da Convenção, 1989, § 45.

A proteção aos direitos políticos repete-se na Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, conhecida também como Pacto de San José da Costa Rica (1969)¹², no art. 23, que garante a todos os cidadãos o direito de participar na direção dos assuntos públicos diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; de votar e ser eleito em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país (BRASIL, 1992c). Em 2001, foi aprovada como resolução da Assembleia Geral da OEA a Carta Democrática, que, embora não tenha natureza de tratado, é uma *soft law*, não vinculante, que constitui um importante vetor de interpretação para a promoção da democracia nos continentes americanos.¹³ O documento é composto por 28 artigos distribuídos em seis partes (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, [2001]): (i) democracia e sistema interamericano; (ii) democracia e os direitos; (iii) democracia, desenvolvimento integral e combate à pobreza; (iv) fortalecimento e preservação da institucionalidade democrática; (v) democracia e as missões de observação eleitoral¹⁴; e (vi) promoção da cultura democrática.¹⁵ As disposições do art. 3 abordam a realização de eleições periódicas livres e justas; o sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo; o pluralismo de partidos políticos e a separação de poderes.¹⁶

Parece haver um consenso internacional sobre a importância da periodicidade das eleições. A postergação temporária do pleito, sem que seja gerada responsabilidade dos Estados diante de suas obrigações internacionais, pode ocorrer somente devido a uma emergência pública e apenas enquanto as circunstâncias a exigirem. Tal condição consta do Pacto Civil da ONU (art. 4.1) (BRASIL, 1992b); dos Princípios de Siracusa sobre as Disposições de Limitação e Derrogação no Pacto Civil (art. 39) (AMERICAN ASSOCIATION FOR THE INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 1985); do Documento de Copenhague (parágrafo 25), celebrado pela Organização para a Segurança e Cooperação na

¹² Promulgado no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 678, de 6 de novembro de 1992 (BRASIL, 1992c).

¹³ No entendimento de Aguiar (2012, p. 38-39), traz exatamente a forma como a democracia deve ser entendida, conjugando seus elementos essenciais com a efetividade de exercício da democracia, além de elevá-la a um direito humano das pessoas e dos povos.

¹⁴ Sobre o tema, ver Santano (2016).

¹⁵ Sobre o tema, ver Priotti e Trucco (2012).

¹⁶ Art. 3º. “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” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, [2001]).

Europa (ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE, 1990), bem como do documento Direitos Humanos e Eleições: manual jurídico e técnico, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos da ONU, em que o tema do adiamento das eleições é tratado expressamente no art. 73:

73. O adiamento de eleições previstas pode ser autorizado em certas circunstâncias limitadas, devido a uma situação de emergência pública, mas unicamente na estrita medida do que for exigido pela situação (vide supra o parágrafo 52 e seguintes sobre os estados de exceção). Qualquer medida excepcional deste tipo deve ser compatível com todas as normas internacionais que digam respeito a tais derrogações e não deve ameaçar a democracia em si. A própria Declaração Universal dos Direitos do Homem proclama que os direitos e liberdades por si protegidos só podem ser submetidos às limitações estabelecidas para “satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar numa sociedade democrática” (artigo 29º, nº 2). Consequentemente, a interrupção da periodicidade das eleições constituirá, salvo nas circunstâncias mais excepcionais, uma violação das normas internacionais (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS, [1994], p. 18).

Nas normas internacionais de direitos humanos, sejam elas vinculantes ou não, não há um comando objetivo sobre a duração do intervalo entre as eleições (cabe a cada país decidir), mas há sobre a obrigação de periodicidade. Geralmente¹⁷ o intervalo entre os pleitos varia entre 2 e 5 anos. Importa, pois, que as eleições sejam periódicas, que as datas sejam efetivamente válidas e, para maior segurança na celebração das eleições, recomenda-se que estejam estabelecidas em leis.

Quando se trata de postergação das eleições, a margem de liberdade dos países é bastante estreita: só se permite esse procedimento em situações de emergência pública – como é o caso da Covid-19, declarada pandemia pela Organização Mundial da Saúde – e apenas até o momento em que as circunstâncias o imponham. Qualquer outra medida que extrapole essa determinação não é autorizada, sob pena de responsabilização internacional.

Diante disso, é possível afirmar que, se o Brasil optar pela unificação das eleições com amparo em razões de emergência pública e, simultaneamente, pela prorrogação de mandatos em andamento (proposta que tem prevalecido), o País poderá ser responsabilizado no plano internacional, uma vez que estará comprometendo a periodicidade das eleições por um tempo maior que o necessário. No entanto, caso seja estabelecida uma nova data que atenda ao tempo imposto pelo controle da pandemia, não

¹⁷ Segundo as orientações do The Carter Center (c2018).

será ferida nenhuma norma internacional a que o Brasil está vinculado.

4 Periodicidade das eleições e limites de reforma: legislação constitucional brasileira

4.1 Sobre a unificação das eleições municipais e gerais

O marco constitucional brasileiro estabelece limites rígidos que podem dificultar ou até impedir a unificação entre as eleições municipais e as gerais. O primeiro limite objetivo, que se relaciona ao princípio da anualidade eleitoral, consta no art. 16 da CRFB, com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 4/1993: “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência” (BRASIL, [2019e]). Desse artigo constitucional deriva, conforme Salgado (2010, p. 221), o princípio da estrita legalidade em matéria eleitoral ou o que Miranda (2003, p. 30) denomina princípio da estabilidade eleitoral no Direito português.

A unificação de todos os aspectos do processo eleitoral no mesmo ano em que está prevista a realização do pleito contraria frontalmente o art. 16 da CRFB. Visto como uma barreira importante de contenção de mudanças casuísticas das “regras do jogo” em pleno ano eleitoral, o art. 16 engloba temas referentes ao processo eleitoral¹⁸, definição que já provocou polêmicas importantes tanto na doutrina quanto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁹.

¹⁸ Voto do ministro Gilmar Mendes no *leading case* ADI 3.685 (BRASIL, 2006).

¹⁹ Deve-se mencionar que o STF deixou de observar o art. 16 no caso da aplicação da Lei Complementar (LC) nº 64/1990 nas eleições de 1990 e da LC nº 135/2010, Lei

A concepção que confere ampla interpretação ao conceito de processo eleitoral²⁰, adotada neste trabalho, atende à posição da doutrina e, por si só, já é um limite intransponível para a proposta de unificação das eleições, uma vez que equipara o princípio da anterioridade eleitoral a uma cláusula pétrea, o que autoriza, inclusive, o controle de constitucionalidade de emenda que verse sobre esse objeto, conforme já constante na jurisprudência do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.685/2006.

Tampouco caberia a argumentação de que existe uma mutação constitucional envolvendo o art. 16 da CRFB, o que, em tese, autorizaria a sua flexibilização diante de certos tipos de lei, como poderia sugerir o precedente do STF, o Recurso Extraordinário (RE) 631.102, relator ministro Joaquim Barbosa, com repercussão geral (BRASIL, 2010). Além de reafirmar a possibilidade de controle constitucional de emendas que violem o princípio da anualidade eleitoral, esse julgado não pode ser interpretado como justificativa para a mutação constitucional do art. 16.

O presente trabalho alinha-se com a posição de Matte, Vitt e Ávila (2016) sobre o tema. O art. 16 deve continuar sendo interpretado como um limite objetivo a qualquer alteração que envolva o processo eleitoral, ou seja, deve ser considerado uma regra constitucional, e não um princípio que comporta flexibilização ou ponderação, como consta na jurisprudência do STF nos casos RE 633.703, Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 29, ADC 30 e ADI 4.578 (BRASIL, 2011, 2012a, 2012b, 2012c).

Por outro lado, surge o questionamento sobre a possibilidade de proceder à unificação das eleições fora de ano eleitoral. Para responder a

da Ficha Limpa, no pleito de 2010, o que causou bastante polêmica.

²⁰ Veja-se essa posição em Salgado (2010, p. 229), Mendes (2011) e Zilio (2016, p. 35-41).

essa questão, devem-se analisar outros limites eventualmente existentes na CRFB, como é o caso das cláusulas pétreas constantes no art. 60, § 4º, dispositivo constitucional que impõe limites materiais claros ao poder constituinte derivado ao definir que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (I) a forma federativa de Estado; (II) o voto direto, secreto, universal e periódico; (III) a separação dos Poderes; e (IV) os direitos e garantias individuais (BRASIL, [2019e]). Adota-se aqui a posição doutrinária de que as cláusulas pétreas não vedam totalmente emendas constitucionais que versam sobre os temas listados, e sim as que *tendem a abolir* o que foi elencado. Propõe-se, pois, uma interpretação restritiva do art. 60, § 4º²¹, ou seja, interpretar as cláusulas pétreas como limites em eventual controle de constitucionalidade não significa interpretar restritivamente o núcleo essencial da Constituição.

No que se refere ao processo eleitoral, inicialmente cabe analisar o inciso II, sobre o voto direto, secreto, universal e periódico. Quando proposta em ano não eleitoral e a depender do teor do texto, a unificação das eleições, por si só, não parece ferir o inciso II do § 4º do art. 60 da CRFB, porque, se considerada como parte do desenho do sistema eleitoral que se deseja adotar, a unificação não tende a abolir o voto direto, secreto e universal. O problema está na periodicidade do voto, já que a unificação das eleições pode vir a suprimir uma eleição para um nível de governo, a fim de celebrá-la juntamente com as demais.

Nesse sentido, suprimir uma eleição e prorrogar mandatos dos ocupantes dos cargos viola cláusula pétrea da Constituição: o voto periódico ocorre em intervalos predefinidos, não cabendo qualquer tipo de adiamento ou supressão.

²¹ Posição de Souza Neto e Sarmento (2016, p. 302) e de Pedra (2006).

Deixar de observar a frequência eleitoral fere o princípio da soberania popular, umbilicalmente conectado com a oportunidade de ir às urnas nas datas fixadas na legislação.

Os cidadãos são convocados às urnas para eleger seus representantes com um mandato certo, de quatro anos (arts. 27, § 1º; 28; 29, I; 46, § 2º; e 82 da CRFB). Assim, na hipótese de unificação das eleições, terminado esse período, eles devem ser convocados a eleger novos ocupantes para os cargos para o período de transição (“mandato tampão”) até a realização simultânea das eleições. Qualquer proposta de emenda constitucional de unificação das eleições que pretenda a prorrogação dos mandatos será inconstitucional. Contudo, propostas que prevejam eleições para mandatos mais curtos até que ocorra a coincidência dos pleitos – desde que sejam aprovadas no lapso temporal definido no art. 16 da CRFB – poderão ser analisadas e submetidas ao arbítrio do Congresso Nacional.

É também possível propor a unificação das eleições a partir do pleito seguinte e eleger representantes que terão seus mandatos aumentados somente até a unificação. Nesse caso, o voto não deixa de ser periódico (o que, em tese, não viola cláusula pétrea) e, sendo a mudança aprovada em ano não eleitoral, não afrontará o art. 16 da CRFB. Entende-se que o eleitorado já estará advertido de que elegerá representantes que irão permanecer no poder por mais tempo, que não haverá surpresas nem supressão de eleições ou prorrogação de mandatos à revelia da soberania popular. Essas alternativas possibilitam proceder à unificação respeitando o marco constitucional vigente.

Cabe ainda examinar a possibilidade de unificação das eleições por meio do acréscimo de um artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Nas palavras de Silva (2001, p. 204), as normas do ADCT têm o papel de realizar a transição de uma ordem constitu-

cional para outra, estabelecendo uma ponte para temas específicos que precisam de tratamento apartado. De indiscutível hierarquia constitucional, elas sugerem a ideia de transitoriedade ou temporalidade, algo que não é de todo incorreto, embora não reflita inteiramente a sua função no texto constitucional. Segundo Horta (1991, p. 198-199), as normas do ADCT podem ser classificadas em: (i) normas exauridas; (ii) normas dependentes de legislação e de execução; (iii) normas dotadas de duração temporária; (iv) normas de recepção; (v) normas sobre benefícios e direitos; e (vi) normas com prazos constitucionais ultrapassados.

Emendas constitucionais que acrescentam ou alteram o teor dos artigos do ADCT, como é o caso das que prolongaram a vigência de algumas normas ou que introduziram normas autônomas sem o caráter de transitoriedade, geram dificuldades de encaixe teórico entre o poder reformador e a possibilidade de interferir nessa ordem constitucional transitória. A lista de emendas constitucionais aprovadas que causaram impacto no ADCT é grande²² e, como menciona Ferraz (1999, p. 66-67), a inclusão dessas emendas constitucionais pode alterar a natureza do ADCT.

A norma de unificação das eleições poderá ser considerada uma regra transitória – uma ponte de um regime ao outro – e, em tese, ser autorizada via ADCT se for proposta uma emenda constitucional que acrescente um artigo singular mantendo as eleições previstas para a escolha dos representantes para um mandato “tampão” ou para um mandato posterior maior. Desde que observados esses limites, constitucionalmente há espaço para a proposta da unificação das eleições.

Contudo, se na proposta de emenda forem incluídas outras medidas, como prorrogação de mandatos atuais, fim da reeleição ou aumento do período dos mandatos, a inconstitucionalidade (prorrogar os mandatos em andamento incide no art. 60, § 4º, II, como já defendido) somar-se-á à má técnica legislativa. Nesse caso, além de perder o perfil de transição, a proposta gerará conflitos com outros artigos do corpo principal da CRFB, o que impõe a aprovação das alterações por emenda constitucional que modifique outros dispositivos pertinentes.

4.2 Sobre o adiamento das eleições municipais de 2020

O adiamento das eleições já previstas para outubro de 2020 devido à emergência pública da Covid-19 pode ser considerado uma medida extraordinária que busca garantir a realização do pleito num quadro de normalidade, liberdade e segurança. Desde que não envolva a prorrogação

²²Há uma lista ilustrativa no trabalho de Raad (2005).

de mandatos dos já eleitos, entende-se que há espaço para essa provi-
dência por recurso ao ADCT, justamente por ser uma norma transitória
que preserva garantias políticas fundamentais. Com esse procedimento,
não só a estrutura constitucional vigente seria respeitada, mas também
os tratados internacionais ratificados pelo Brasil e os *standards* inter-
nacionais recomendados para a situação: seria mantido o voto e a sua
periodicidade, alterando-se somente a data da eleição. Em se tratando de
algo emergencial, como de fato é a questão da Covid-19, entende-se que
não se deve modificar qualquer dispositivo constitucional.

Uma vez que se opte pelo adiamento das eleições previstas, surge a
necessidade de definir uma nova data para o pleito. Esse debate é rele-
vante justamente porque, já em 1º de janeiro de 2021, os eleitos deverão
tomar posse e, como se argumentou, não há espaço constitucional para
a prorrogação dos mandatos em andamento. Assim, considerando todo
o processo eleitoral, o pleito teria de ser adiado para novembro ou de-
zembro de 2020, sendo mais adequado o mês de dezembro em seus dias
finais. Para acomodar os prazos tanto dos procedimentos pré-eleitorais,
como convenções partidárias e desincompatibilizações, quanto pós-elei-
torais, como a análise de prestação de contas, deverão ser feitos ajustes
na legislação eleitoral. Fica evidente o esforço necessário para enqua-
drar todas as medidas em um todo harmônico e, com isso, preservar a
ordem constitucional e a legislação internacional, sem abrir espaço para
a aprovação repentina de propostas oportunistas, como pode ser nesse
momento a de unificação das eleições. A solução deve passar por esta
reflexão: períodos excepcionais exigem esforços excepcionais, mas não
quebra da ordem constitucional.

5 Propostas legislativas no Congresso Nacional: 2016 a abril de 2020

Em 10/6/2015, ao final dos debates sobre a reforma política, a emenda
constitucional que propunha a unificação das eleições municipais e gerais²³
foi derrotada por 225 votos a 220 no Plenário da Câmara dos Deputados.
Contudo, a pesquisa no site da Câmara dos Deputados e do Senado no
período de 2016 a abril de 2020 indica que o debate sobre a unificação
não foi encerrado. Provavelmente por essa razão, a situação de emergên-
cia gerada pela Covid-19 tenha suscitado não apenas a discussão sobre
o adiamento das eleições municipais de 2020, mas também reacendido
a polêmica em torno da unificação das eleições.

²³ Ver Câmara... (2015).

5.1 Propostas na Câmara

Em pesquisa no site da Câmara dos Deputados, foram identificadas, entre 2016 e 3 de abril de 2020, quatro Propostas de Emenda à Constituição (PECs):

- PEC 179/2019, do deputado Dagoberto Nogueira, PDT/MS: acrescenta dispositivos ao ADCT propondo a unificação das eleições em 2022, a prorrogação de mandatos de prefeitos e de vereadores e afastando a possibilidade de reeleição (BRASIL, 2019c);
- PEC 214/2019, do deputado Wilson Santiago, PTB/PB: altera dispositivos constitucionais para unificar as eleições, retirar a possibilidade de reeleição, aumentar o mandato de vereadores e prefeitos e mudar a data das eleições (BRASIL, 2019d);
- PEC 56/2019, do deputado Rogério Peninha Mendonça, MDB/SC (tem o mesmo teor e autoria da PEC 49/2019): propõe acrescentar dispositivo no ADCT para unificar eleições e prorrogar os mandatos de vereadores e de prefeitos (BRASIL, 2019a, 2019b).

Todas essas propostas, exceto a última, apresentam praticamente a mesma justificativa: a economia de recursos públicos; duas delas mencionam também o funcionamento das políticas públicas entre uma eleição e outra. Com base nos argumentos já apresentados, elas não devem prosperar porque propõem a prorrogação dos mandatos, o que violaria o art. 60, § 4º, II, da CRFB. Outras medidas, como o fim da reeleição e o aumento dos mandatos, também ficam comprometidas por estarem em PECs que acrescentam artigos ao ADCT e não alteram as normas constitucionais principais sobre o tema, o que geraria conflito dentro do texto constitucional.

Há também uma PEC ainda não apresentada porque pendente das assinaturas necessárias, de autoria do deputado Paulo Guedes (PT/MG), que acrescenta o art. 115 ao ADCT, alterando o calendário e a fórmula de segundo turno para as eleições municipais de 2020, e um parágrafo único ao art. 16 da CRFB, regulamentando alterações eleitorais em ano com ocorrência de calamidades. Trata-se de um projeto que se distingue dos demais, não só por abordar o tema da pandemia (estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso), mas também por tentar incluir uma exceção à aplicação do art. 16 para permitir mudanças no processo eleitoral no mesmo ano em que se realizam as eleições. Em sua justificativa, há uma forte ênfase na pandemia e na segurança das pessoas, complementada pela enfática defesa da necessidade de realizar eleições ainda em 2020 sem qualquer prorrogação de mandatos.

Conforme já argumentado, entende-se como apropriada a via do ADCT para o adiamento das eleições em caso de necessidade real dessa providência. Contudo, além de incluir uma exceção à aplicação do art. 16

(autoriza uma alteração que a redação do artigo explicitamente veda), a PEC vai muito além: propõe alterações complexas no sistema eleitoral – mudança para o modelo STV (*single transferable vote*²⁴), que difere muito do atualmente aplicado (um único voto por cargo). Extrapola, portanto, o tema de adiamento das eleições por causa da pandemia ao propor alterações que exigem reflexões e debates mais profundos, inviáveis no prazo disponível e no clima de pressão criado pela pandemia.

Além das propostas de emenda constitucional, há na Câmara o PL 837/2020, do deputado Fábio Ramalho (MDB/MG), que cancela as eleições de 2020, apresentando como justificativa a pandemia, e altera a Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, [2019f]) para unificar as eleições (BRASIL, 2020). Nesse caso, além de outros problemas, há equívoco quanto ao instrumento: pretende-se tratar um tema eminentemente constitucional por meio de um projeto de lei.

5.2 Propostas no Senado

No site do Senado Federal, foram encontrados dois projetos de emenda constitucional, com justificativas muito semelhantes às dos projetos da Câmara dos Deputados:

- PEC 45/2016, de autoria de diversos senadores e já arquivada: acrescenta um artigo ao ADCT para unificar as eleições e prorrogar os mandatos de prefeitos e de vereadores (BRASIL, 2016);
- PEC 143/2019, também de autoria de vários senadores e formalmente apresentada: acrescenta artigo ao ADCT para alterar a duração do mandato dos prefeitos e vereadores eleitos em 2020 e viabilizar a coincidência geral dos mandatos a partir de 2026 (BRASIL, 2019g).

Há ainda no Senado duas PECs pendentes de apresentação: uma, de autoria do senador Major Olimpo (PSL/SP); a outra, do senador Elmano Ferrer (PODEMOS/PI). Ambas propõem acrescentar um artigo ao ADCT, prorrogando os mandatos dos atuais prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, para unificar as eleições em 2022. Entre outras razões (necessidade de barateamento das eleições e de maior alinhamento político entre os níveis da federação), apresentam a pandemia da Covid-19 como justificativa para as alterações.

As mesmas observações apresentadas sobre as propostas da Câmara dos Deputados aplicam-se às do Senado: nenhuma delas se ajusta ao espaço constitucional permitido para o eventual adiamento das eleições em razão da pandemia, tampouco respeita as normas constitucionais para a unificação das eleições.

²⁴Sobre esse modelo de voto, ver Single... (c1998-2020).

6 Considerações finais

A pandemia da Covid-19 trouxe insegurança quanto à possibilidade de realização das eleições de outubro de 2020 e, por identificar o momento como uma oportunidade política, logo cresceram as vozes pela unificação das eleições. Contudo, a solução para a dificuldade de realização do pleito municipal em razão da pandemia não tem de levar automaticamente à unificação dos processos eleitorais, como seus defensores fazem crer, nem deve ser pretexto para implantar medidas de conveniência duvidosa.

Este artigo buscou oferecer subsídios jurídicos para o debate sobre o tema – postergação/unificação das eleições –, examinando as normas pertinentes nos tratados internacionais e na CRFB, de modo a assegurar que as soluções propostas não comprometam a periodicidade das eleições, condição fundamental para a preservação da democracia e dos direitos de cidadania.

Com base na análise documental e bibliográfica e na pesquisa de jurisprudência realizada, verificou-se que há espaço, ainda que estreito, para o adiamento do pleito de 2020 sem comprometer o princípio da periodicidade, o que torna a decisão sujeita ao arbítrio político.

Conforme se argumentou, a CRFB comporta a postergação do pleito por meio de uma ADCT específica, válida apenas para as eleições municipais de 2020 e sem nenhuma prorrogação de mandatos ou unificação dos pleitos. Contudo, para não entrar em conflito com qualquer outra norma constitucional ou ordinária, o processo eleitoral deve ser realizado ainda em 2020, garantir as prerrogativas econômicas dos partidos (o fundo partidário, o fundo especial para o financiamento de campanhas e o horário eleitoral gratuito) e manter a data da posse dos eleitos. Dessa forma, será necessária somente a adaptação dos prazos dos atos do processo eleitoral, o que não viola o art. 16 da CRFB. Em momentos de crise, não cabe qualquer tipo de inovação legislativa.

Sobre a autora

Ana Claudia Santano é doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Salamanca, Espanha; professora do programa de pós-graduação em Direitos Fundamentais e Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, PR, Brasil; pós-doutora em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, PR, Brasil, e em Direito Constitucional pela Universidad Externado, Bogotá, Colômbia.

E-mail: anaclaudiasantano@yahoo.com.br

Como citar este artigo

(ABNT)

SANTANO, Ana Claudia. O debate sobre as eleições municipais de 2020 no Brasil e a pandemia da Covid-19. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 226, p. 29-48, abr./jun. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p29

(APA)

Santano, A. C. (2020). O debate sobre as eleições municipais de 2020 no Brasil e a pandemia da Covid-19. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 57(226), 29-48. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p29

Referências

AFRICAN UNION. *African Charter on Democracy, Elections and Governance*. [Addis Ababa: African Union, 2007]. Disponível em: http://archive.ipu.org/idd-E/afri_charter.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

AGUIAR, Asdrúbal. La democracia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: 1987-2012. In: PÉREZ CORTI, José M. (dir.). *Memoria del Pº Congreso Argentino de Derecho Electoral*. Buenos Aires: Infojus, 2012. p. 31-74. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.gob.ar/files/original/20/1557/libro_derecho_electoral.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *Direitos humanos e eleições: guia das eleições: aspectos jurídicos, técnicos e relativos aos direitos humanos*. Genebra: Nações Unidas, [1994]. (Série de Formação Profissional, n. 2). Disponível em: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/formacao_profissional_2.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

AMERICAN ASSOCIATION FOR THE INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS. *Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. New York: ICJ, 1985. Disponível em: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. *ASEAN Human Rights Declaration*. [S. l.]: ASEAN, 2012. Disponível em: <https://asean.org/asean-human-rights-declaration/>. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *[Projeto] de Lei nº [837], de 2020*. Cancela as eleições de 04 de outubro de 2020 diante da pandemia do COVID-19 e altera a Lei 9.504/97, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), com o fim de promover a unificação das eleições municipais e gerais. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1869988&filename=PL+837/2020. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº [49], de 2019*. Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para prorrogar os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, unificando as eleições gerais e as eleições municipais. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2019a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1731048&filename=PEC+49/2019. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº [56], de 2019*. Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, para prorrogar os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores,

unificando as eleições gerais e as eleições municipais. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2019b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1734158&filename=PEC+56/2019. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº [179], de 2019*. Acrescenta artigos aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para estabelecer a unificação de eleições no país. Brasília, DF: [Câmara dos Deputados], 2019c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1825465&filename=PEC+179/2019. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº [214], de 2019*. Dispõe sobre a unificação das eleições no âmbito federal, estadual e municipal para os Poderes Executivo e Legislativo, prevê a sua realização nos meses de setembro, outubro e novembro, delimita a duração dos mandatos eletivos em cinco anos [...]. [Brasília, DF: Câmara dos Deputados], 2019d. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1844275&filename=PEC+214/2019. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019e]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2020.

_____. *Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019f]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2016*. Insere artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para prever a realização de eleições gerais em 2022. [Brasília, DF]: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3922061&ts=1567521340166&disposition=inline>. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 143, de 2019*. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para alterar a duração do mandato dos prefeitos e vereadores eleitos em 2020 e viabilizar a coincidência geral dos mandatos a partir de 2026. Brasília, DF: Senado Federal, 2019g. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8014075&ts=1583350725257&disposition=inline>. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Declaratória de Constitucionalidade 29/DF*. Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos [...]. Requerente: Partido Popular Socialista. Interessado: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de fevereiro de 2012a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Declaratória de Constitucionalidade 30/DF*. Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade.

Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos [...]. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Interessado: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de fevereiro de 2012b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.685/DF*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 2º da EC 52, de 08.03.06. Aplicação imediata da nova regra sobre coligações partidárias eleitorais, introduzida no texto do art. 17, § 1º, da CF. Alegação de violação ao princípio da anterioridade da lei eleitoral (CF, art. 16) e às garantias individuais da segurança jurídica e do devido processo legal [...]. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relatora: Min. Ellen Gracie, 22 de março de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578/DF*. Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Ação Direta de Inconstitucionalidade em julgamento conjunto. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de inelegibilidade. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos [...]. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL. Interessado: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min. Luiz Fux, 16 de fevereiro de 2012c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 631.102/PA*. Recurso Extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Art. 14, § 9º da Constituição Federal. Moralidade, proibida administrativa e vida pregressa. Inelegibilidade. Registro de candidatura. Lei Complementar 135/2010. Ficha Limpa. Alínea K do § 1º do art. 1º da Lei Complementar 64/1990 [...]. Recorrente: Jader Fontenele Barbalho. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 27 de outubro de 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624281>. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 633.703/MG*. Lei Complementar 135/2010, denominada Lei da Ficha Limpa. Inaplicabilidade às eleições gerais 2010. Princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição da República) [...]. Recorrente: Leonídio Henrique Correa Bouças. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Gilmar Mendes, 23 de março de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629754>. Acesso em: 11 maio 2020.

CÂMARA aprova mandato de cinco anos para todos os cargos eletivos. *Agência Câmara de Notícias*, Brasília, DF, 15 jun. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/461415-camara-aprova-mandato-de-cinco-anos-para-todos-os-cargos-eletivos/>. Acesso em: 11 maio 2020.

CLEMENTE, Ana Catarina. Las boletas electorales. In: NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús; THOMPSON, José (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2. ed. México, DF: IDH: Universidad de Heidelberg: International IDEA: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: IFE: FCE, 2007. p. 900-916. (Sección de Obras de Política y Derecho). Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

COUNCIL OF EUROPE. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). *Code of Good Practice in Electoral Matters: guidelines and explanatory report*. Strasbourg: COE, 2002. Disponível em: <https://rm.coe.int/090000168092af01>. Acesso em: 10 maio 2020.

_____. European Court of Human Rights. *European Convention on Human Rights: as amended by Protocol nos. 11 and 14: supplemented by Protocols nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16*.

Strasbourg: ECHR, [2013]. Disponível em: https://echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

DOTEL, Olaya. Unificación de las elecciones: una trampa mortal. *Acento*, [s. l.], 16 sept. 2019. Disponível em: <https://acento.com.do/2019/opinion/8728901-unificacion-de-las-elecciones-una-trampa-mortal/>. Acesso em: 10 maio 2020.

ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES. *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*. Dakar: Executive Secretariat, 2001. Disponível em: http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/350_ECOWAS%20Protocol%20on%20Democracy%20and%20Good%20Governance.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

ELECTION OBSERVATION AND DEMOCRACY SUPPORT. *International election-related case law database*. Brussels: EODS, c2013. Disponível em: <http://www.eods.eu/elec-table>. Acesso em: 11 maio 2020.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. A transição constitucional e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 05.10.1988. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 7, n. 26, p. 54-68, jan./mar. 1999.

HAZRA, Indrajit. Holding simultaneous polls in India is an idea whose time shouldn't come. *The Economic Times*, [s. l.], Jun. 24, 2019. Disponível em: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/view-holding-simultaneous-polls-in-india-is-an-idea-whose-time-shouldnt-come/articleshow/69918726.cms?from=mdr>. Acesso em: 10 maio 2020.

HIGH COMMISSIONER OF THE UNITED NATIONS OF HUMAN RIGHTS. Monitoring human rights in the context of elections. In: _____. *Manual on human rights monitoring*. Geneva: UN, 2011. p. 1-39. (Professional Training Series, n. 7). Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Chapter23-MHRM.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

HORTA, Raul Machado. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 191-211, 1991. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1428/1357>. Acesso em: 10 maio 2020.

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS. *Election guide: democracy assistance & elections news*. [S. l.]: IFES, [2020]. Disponível em: <http://www.electionguide.org/elections/>. Acesso em: 10 maio 2020.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *Covid-19 and democracy*. Stockholm: International IDEA, [2020]. Disponível em: <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/covid-19-and-democracy>. Acesso em: 10 maio 2020.

MATTE, Fabiano Tacachi; VITT, William; ÁVILA, Ana Paula. Quando um “princípio” não se comporta como um princípio: questões sobre a leitura da cláusula da anualidade eleitoral e a mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 53, n. 209, p. 219-235, jan./mar. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p219. Acesso em: 10 maio 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Estado de direito e jurisdição constitucional: 2002-2010*. São Paulo: Saraiva, 2011. (Série IDP. Instituto Brasileiro de Direito Público).

MIRANDA, Jorge. *Direito constitucional III: direito eleitoral, direito parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.

MOLINA V., José Enrique. Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 29, p. 15-29, 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh.7189>. Disponível em: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/7189/7259>. Acesso em: 10 maio 2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: UNIC, 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 11 maio 2020.

OLIVEROS, Virginia; SCHERLIS, Gerardo. Reformas políticas: internas abiertas obligatorias y unificación electoral en las elecciones de 2005. In: CHERESKY, Isidoro (comp.). *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo, 2006. p. 361-390.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. Washington, DC: OEA, [1997]. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_carta_oea_1948.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. *Carta Democrática Interamericana*: (aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001). [S. l.]: OEA, [2001]. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

_____. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*: (aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948). [S. l.]: CIDH, [1948]. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm. Acesso em: 11 maio 2020.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*. Copenhagen: OSCE, 1990. Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>. Acesso em: 10 maio 2020.

PEDRA, Adriano Sant'Anna. Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 43, n. 172, p. 135-148, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/93267>. Acesso em: 10 maio 2020.

PRIOTTI, Anahí; TRUCCO, Marcelo. La cláusula democrática en los procesos de integración latinoamericana. *RECorDIP*: Revista Electrónica Cordobesa de Derecho Internacional Público, Córdoba, v. 2, n. 2, p. 1-17, 2012. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/view/3027>. Acesso em: 10 maio 2020.

RAAD, Kley Ozon Monfort Couri. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*: natureza jurídica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005. (Consultoria Legislativa). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2005_12300.pdf. Acesso em: 10 maio 2020.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANTANO, Ana Claudia. Observação eleitoral internacional: por que o Brasil não adere a esta ideia? Sugestões para uma maior integração democrática regional. In: MORAES, Filomeno; SALGADO, Eneida Desiree; AIETA, Vânia Siciliano (org.). *Justiça eleitoral, controle das eleições e soberania popular*. Curitiba: Íthala, 2016. v. 1, p. 11-44.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and assemblies*: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SINGLE transferable vote. In: ACE ENCYCLOPAEDIA. Version 1.0. [S. l.]: ACE Project, c1998-2020. Disponível em: <https://aceproject.org/main/english/es/esf04.htm>. Acesso em: 11 maio 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TEHUSIJARANA, Karina M. Explaining the 2019 simultaneous elections. *The Jakarta Post*, [s. l.], Feb. 8, 2019. Disponível em: <https://www.thejakartapost.com/news/2019/02/08/explaining-the-2019-simultaneous-elections.html>. Acesso em: 10 maio 2020.

THE CARTER CENTER. *Election obligations & standards database*. Atlanta, GA: The Carter Center, c2018. Disponível em: <https://eos.cartercenter.org/obligations/3#>. Acesso em: 11 maio 2020.

UNITED NATIONS. Human Rights Committee. *CCPR General Comment no. 25: Article 25 (participation in public affairs and the right to vote): the right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service*. [S. l.]: UNHRC, 1996. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>. Acesso em: 10 maio 2020.

_____. Human Rights Committee. *Communication no. 1296/2004*. Dissolution of human rights association by a court order of the State party's authorities. Submitted by: Aleksander Belyatsky *et al.* Alleged victims: The authors. State party: Belarus. 27 July 2007. Disponível em: http://www.eods.eu/elex/uploads/files/57c02b80cfb3c-Belyatsky%20and%20others%20v.%20Belarus_2004.pdf. Acesso em: 11 maio 2020.

UPRIMNY, Rodrigo. Unificar elecciones: una mala idea muy mal diseñada. *El Espectador*, [s. l.], 21 oct. 2018. Disponível em: <https://www.elespectador.com/opinion/unificar-elecciones-una-mala-idea-muy-mal-disenada-columna-819022>. Acesso em: 10 maio 2020.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 5. ed. rev. e atual. de acordo com a Lei nº 13.165/2015 e com as reformas do TSE para as eleições de 2016. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

ZOVATTO, Daniel. El súper ciclo electoral latinoamericano 2017-2019: el voto de enojo en tiempos de fatiga democrática y malestar con la política. *Análisis Carolina*, Madrid, n. 3, p. 1-27, 2020. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/01/AC-3.20.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.