

## **SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CRISES E OS ASPECTOS RELEVANTES SOBRE O ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES ANTE A PANDEMIA DE COVID-19<sup>1</sup>**

### ***CONSTITUTIONAL CRISIS SYSTEM AND THE RELEVANT ASPECTS OF POSTPONING ELECTIONS IN THE FACE OF THE COVID-19 PANDEMIC***

### ***SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CRISIS Y ASPECTOS RELEVANTES DEL APLAZAMIENTO DE ELECCIONES ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19***

SILVA, Pamela Gomes da<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objetivo demonstrar a necessidade de previsão constitucional de um modelo que atenda a situações de crise fática e jurídica, como a que ocorreu no ano de 2020, quando se cogitou o adiamento ou não realização das Eleições, impactando de sobremaneira o dia a dia dos cidadãos brasileiros, o processo eleitoral e os mandatos eletivos. Buscar-se-á abarcar o Estado de Calamidade Pública pelo Direito da Legalidade Extraordinária, ao tempo em que será analisada a legalidade, legitimidade e o controle das restrições impostas, seja ele social ou materializado pelo sistema dos freios e contrapesos, a fim de ratificar a legalidade das imposições. A propagação da pandemia de coronavírus (Covid-19) trouxe ao Brasil a necessidade de decretação de estado de emergência e situação de calamidade pública nas esferas municipais, estaduais e federal. Os impactos orçamentários, econômicos e políticos dessa crise sanitária remetem aos conceitos de diversos institutos jurídicos aplicados durante uma crise constitucional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pandemia. Sistema constitucional de crises. Eleições.

**ABSTRACT:** This article aims to demonstrate the need for constitutional provision of a model that addresses situations of factual and legal crisis, such as the one that occurred in 2020, when the postponement or non-realization of the Elections was considered, greatly impacting the daily lives of Brazilian citizens, the electoral process and elective mandates. The State of Public Calamity will be covered by the Law of Extraordinary Legality, while the legality, legitimacy and control of the restrictions imposed will be analyzed, whether social or materialized by the system of checks and balances, in order to ratify the legality of the impositions. The spread of the coronavirus pandemic (Covid-19) has made it necessary for Brazil to declare a state of emergency and a situation of

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado como requisito parcial para a conclusão do Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral, realizado na Faculdade INSTED, Campo Grande/MS, no ano de 2020.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no ano de 2011; pós-graduada em Direito Público com ênfase em Gestão Pública pela Faculdade Damásio; Servidora do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul desde dezembro de 2015. E-mail: pamela.silva@tre-ms.jus.br

public calamity at the municipal, state and federal levels. The budgetary, economic and political impacts of this health crisis refer to the concepts of various legal institutes applied during a constitutional crisis.

**KEYWORDS:** Pandemic. Constitutional crisis system. Elections.

**RESUMEN:** Este artículo tiene como objetivo demostrar la necesidad de previsión constitucional de un modelo que aborde situaciones de crisis fáctica y jurídica, como la ocurrida en 2020, cuando se planteó el aplazamiento o la no realización de las Elecciones, con gran impacto en la vida cotidiana de los ciudadanos brasileños, en el proceso electoral y en los mandatos electivos. El Estado de Calamidad Pública estará amparado por la Ley de Legalidad Extraordinaria, mientras que se analizará la legalidad, legitimidad y control de las restricciones impuestas, ya sean sociales o materializadas por el sistema de frenos y contrapesos, a fin de ratificar la legalidad de las imposiciones. La propagación de la pandemia de coronavirus (Covid-19) ha obligado a Brasil a declarar el estado de emergencia y la situación de calamidad pública a nivel municipal, estatal y federal. Los impactos presupuestarios, económicos y políticos de esta crisis sanitaria se refieren a los conceptos de diversos institutos jurídicos aplicados durante una crisis constitucional.

**PALABRAS CLAVE:** Pandemia. Sistema de crisis constitucional. Elecciones.

## 1 INTRODUÇÃO

Ganhou notoriedade no início de 2020 a notícia de que uma cidade da China convivia com surto de coronavírus, iniciado no final de 2019 (COVID-19). Rapidamente a doença alastrou-se pelo mundo, surpreendendo povos das mais variadas culturas; por onde passava, deixava rastros de morte, desespero e instabilidade político-econômica.

Apesar da gravidade e da própria OMS alertar sobre uma possível catástrofe de caráter global, aquela realidade trágica parecia estar longe de nosso país. No entanto, no início de março de 2020 a situação começou a tornar-se cada vez mais próxima e foram detectados os primeiros contaminados no Brasil. Depois disso, num curto lapso temporal, aquelas dezenas de pessoas tornaram-se milhares e a sociedade brasileira passou a vivenciar um dos capítulos mais críticos e tristes de sua história; o vírus alastrou-se e milhares de vidas foram ceifadas; outras tantas atingidas economicamente, haja vista as medidas de contenção adotadas e que tornaram praticamente inviável a manutenção de pequenos negócios.

Concomitantemente, além dos desafios político-administrativos e sanitaristas, a Administração Pública viu-se diante de mais um desafio: era ano de Eleição Municipal em todo o país; como realizar um evento de tamanha proporção diante da situação caótica instaurada?

Fato é que, inegavelmente, encontramos-nos em um momento de crise; e para contextos como o atual, a Constituição Federal de 1988 traz o que a doutrina denomina de sistema constitucional das crises. Este, decorre de excepcionalidades e traz um conjunto de normas aplicáveis em tempos de grave crise, quando esta não puder ser solucionada pelos meios ordinários (instrumentos previstos nos capítulos atinentes à segurança pública, com auxílio das Forças Armadas, se necessário; intervenção federal; emprego das prisões admitidas pelo ordenamento jurídico; e a mobilização nacional), visando-se restabelecer a ordem constitucional fragilizada.

O estado de defesa e o estado de sítio são institutos abarcados por esse Sistema Maior, possuindo caráter subsidiário aos citados anteriormente. Sua decretação é de competência privativa do presidente da República, após oitiva dos Conselhos da República e da Defesa Nacional — órgãos de consulta do presidente, cujo pareceres não têm caráter vinculativo. Ocorre que, diferentemente do estado de defesa, o estado de sítio pressupõe prévia aprovação do Congresso Nacional acerca da decretação por parte do presidente. Nesse caso, não havendo a aprovação, o presidente está impedido de decretá-lo.

Várias medidas foram adotadas em nosso país e, no que tange à seara eleitoral, um dos ápices dessa aplicabilidade do Sistema Constitucional das Crises foi a alteração da Constituição mediante a Emenda Constitucional 107/2020, que provocou não só o adiamento das Eleições, como a alteração de todo o calendário eleitoral.

Serão abordados no presente artigo os institutos supramencionados, bem como a forma que refletiram na realização das Eleições Municipais de 2020.

## 2 Percurso histórico-estrangeiro do sistema de crises

Independentemente do tema a ser abordado no meio jurídico, faz-se imprescindível o estudo de suas raízes históricas, a fim de facilitar o entendimento da evolução das medidas de exceção e o trajeto até chegarem ao formato vigente em nosso ordenamento jurídico atual.

### 2.1 Antiguidade

Apesar de não serem rigorosamente conhecidos os instrumentos de exceção utilizados na Antiguidade<sup>3</sup>, sabe-se foi em Roma que houve seu maior aperfeiçoamento, a partir do surgimento da ditadura romana em 501 a.C., influenciando de sobremaneira o pensamento político da época e a elaboração de normas posteriores, podendo ser considerado o marco histórico da sistematização das medidas de exceção.

A ditadura romana deve ser analisada sob uma ótica diferente da que entendemos atualmente: como modalidade de regime de exceção, declarado diante do surgimento de um estado de necessidade<sup>4</sup>; emergiu em 501 a.C., quando inimigos estrangeiros colocaram em perigo a República, podendo ser também denominada de *rei gerundae causa*. Posteriormente, veio a ser aplicada a questões internas, sendo chamada de *seditionis sedandae causa*<sup>5</sup>. Apesar da terminologia diferente, ambas constituem “o correspondente mais perfeito<sup>6</sup>” dos sistemas modernos de defesa da Constituição.

---

<sup>3</sup> Segundo Pontes de Miranda, “nos povos antigos – Hebreus, Cartagineses e Gauleses – havia magistrados extraordinários, eleitos em determinadas circunstâncias, que se investiam de poderes quase absolutos. Só em Roma a espécie sistematizou-se, incorporou-se e completou-se, tomando o caráter de instituição”, *Comentários à Constituição de 1967*, p.670.

<sup>4</sup> “O estado de necessidade é considerado pelos juristas como um fato normativo, isto é, um fato idôneo para suspender uma situação jurídica precedente e dar existência a uma situação jurídica nova”, Norberto Bobbio, *Estado...*p.160.

<sup>5</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *O Estado de sítio na Constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional*, p.32.

<sup>6</sup> Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, p.435.

Em tempo, cumpre destacar que havia limitações ao poder do ditador, não sendo, portanto, absoluto. Jorge Bacelar Gouveia<sup>7</sup> indica as três mais importantes, quais sejam:

a) *temporal*: era limitado ao prazo improrrogável de seis meses o exercício das funções do ditador; findo aquele e persistindo as situações fáticas que ensejaram a decretação da ditadura, novo processo de escolha era iniciado.

b) *funcional*: o *magister equitum* era um chefe de cavalaria subordinado ao ditador e desempenhava funções colaborativas, configurando, de certo modo, uma limitação de ordem prática às atividades desenvolvidas por aquele.

c) *teleológica*: as medidas adotadas pelo ditador deveriam estar vinculadas a determinada finalidade, qual seja a defesa da ordem institucional romana, “não podendo ser empregada para a sua destruição, variando essa vinculação teleológica, todavia, em razão tanto da maior ou menor amplitude das causas determinantes da ditadura como dos poderes em que o ditador tivesse investido”<sup>8</sup>.

Diante de tais limitações, torna-se notório que não era absoluto o poder ditatorial, especialmente em decorrência dos limites teleológicos, haja vista que as medidas arbitrárias deveriam sempre estar vinculadas a um fim maior, qual seja, superar as causas que haviam ensejado na declaração do período de exceção mediante uso de medidas albergadas pelo “juízo da recta razão”<sup>9</sup>, e não a perseguição ou favorecimento ao arbítrio do ditador.

## 2.2 Idade Média

Durante a Idade Média não houve grande contribuição política e/ou social que contribuiu para o estudo das medidas de exceção, exceto pelo surgimento da figura dos comissários papais e régios.

Os comissários papais pertenciam à organização da Igreja Católica e eram designados diante da necessidade de o Papa estender seu poder de Roma até os lugares mais longínquos, sendo-lhes confiado o governo de uma província que necessitava do reestabelecimento da tranquilidade pública e para a “limpeza

<sup>7</sup> Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção no direito constitucional*, p. 128.

<sup>8</sup> Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção no direito constitucional*, p. 128.

<sup>9</sup> Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção no direito constitucional*, p. 131.

das más gentes<sup>10</sup>”; cumpriam mandatos específicos, exerciam atividades jurisdicionais ou de natureza administrativo-organizatória, dando ordens gerais e arrecadando impostos.

Jorge Bacelar Gouveia relata:

Um dos períodos mais férteis no uso destes comissários terá sido o do cisma de Avinhão, altura em que o antipapa Bonifácio IX (1389-1404) criou diversos comissários para enfrentar situações graves de perturbação militar e financeira<sup>11</sup>.

Já os comissários régios/extraordinários/itinerantes, tinham seus poderes outorgados pelos príncipes e atuavam fazendo justiça e arrecadando impostos em situações de crise, denominadas *jure dominationes speciale*. Quanto à natureza de suas atribuições, revestiam-se de:

Caráter tripartido, não se limitando à defesa da ordem constitucional, mas com funções de manutenção do poder público instituído: em parte, comissários com poderes administrativos, relacionados com a organização militar; em parte, comissários políticos, no sentido da direção dos exércitos contra os inimigos; em parte, comissários de exceção para fazer face a situações de rebelião<sup>12</sup>.

Havia muito mais flexibilidade para os monarcas do que para os ditadores romanos, fato que deixava espaço tanto para a escolha aleatória do comissário, quanto para a definição de seus poderes, o que acabava resultando em abuso do poder a ele incumbido, transformando-o, muitas vezes, de uma função extraordinária de defesa da ordem jurídica para um auxiliar das funções permanentes na estrutura do poder régio desconcentrado<sup>13</sup>.

### 2.3 Idade Moderna

A Idade Moderna trouxe como características marcantes a existência dos mais variados tipos de governos soberanos e o abuso aos direitos fundamentais, destacando-se as normas britânicas, que acabaram por destoar do padrão vigente à época. Neste sentido, Jorge Bacelar Gouveia:

<sup>10</sup> Carl Schmitt, *La ditadura*, p.80.

<sup>11</sup> Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção no direito constitucional*, p. 136.

<sup>12</sup> Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção no direito constitucional*, p. 138.

<sup>13</sup> Neste sentido, Jorge Bacelar Gouveia, *O estado ...*, p.139.

A experiência singular britânica, como noutros aspectos do constitucionalismo em geral, destoaria, em todo o caso, da tendência marcante da Idade Moderna, traduzida numa sequencial desvalorização do estado de exceção. Ao arrepio da concepção continental de absolutização do poder real então triunfante, foi nesse período histórico que surgiram alguns esquemas de resposta a crises institucionais. Sem embargo do seu manifesto circunstancialismo político-factual, eles puderam exercer uma influência decisiva na configuração do estado de exceção constitucional continental da Idade Contemporânea.<sup>14</sup>

Podemos destacar como principais modalidades de leis marciais a inglesa, a francesa e a norte-americana, tornando-se necessário traçar um pequeno panorama apartado de cada uma, haja vista a diversidade de regimes jurídicos entre elas.

a) Lei marcial inglesa: é oriunda de fonte costumeira e consiste no direito que a Coroa e seus agentes possuem de repelir a força pela força em caso de invasão, de insurreição, tumulto ou resistência violenta à lei. Foi utilizada até 1628, tendo caído em desuso após esse período.

b) *Loi martiale* ou lei marcial francesa: diferentemente da *martial law* inglesa, a lei marcial francesa era formalmente proclamada e consistia na autorização do emprego das Forças Armadas no interior do país para reprimir tumultos geradores de intranquilidade pública. Ademais, não havia limite temporal para a vigência destas, permanecendo enquanto presentes os fundamentos que ensejaram sua decretação, bem como a imunidade dos militares incumbidos da manutenção, quanto aos atos praticados.

c) Lei marcial americana: esta dividia-se nas modalidades punitiva e preventiva. A primeira surgiu posteriormente à Independência, com previsão de leis de 1795 e 1807, e equivale a um governo militar, haja vista que conferiam ao Presidente, mediante autorização do Congresso, a prerrogativa de intervenção por meio de milícia, nos casos de invasão inimiga e desobediência à lei ou impedimento à sua execução; tinha aplicabilidade subsidiária, quando a jurisdição e o Poder Executivo não obtivessem êxito na resolução dos problemas pelos meios ordinários.

Já a lei marcial preventiva tinha o intuito de favorecer o mais rápido restabelecimento da ordem, sendo decretada pelos órgãos executivos (federal ou estadual), a fim de viabilizar a efetuação de detenções preventivas pelo braço militar.

---

<sup>14</sup> Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção no direito constitucional*, p. 149.

## 2.4 Idade Contemporânea

É neste período que entra em cena o Estado de Direito, “que significa que o poder político estadual se submete materialmente ao Direito e que este possui o verdadeiro poder”<sup>15</sup>.

Tem como características principais as descritas adiante, cuja adoção provocou a constitucionalização das medidas de exceção:

- a) a afirmação de uma legalidade constitucional, voluntária e escrita;
- b) o reconhecimento de direitos fundamentais;
- c) a origem democrática do poder político.

Carlos Roberto Pellegrino relatou:

A arbitrariedade que a aplicação de tais medidas causou os perigos que dessa situação despontaram, quando os executivos começaram a sair das balizas da legalidade, conduziram a um movimento constitucionalizador das medidas excepcionais.<sup>16</sup>

## 3 O sistema constitucional de crises no ordenamento jurídico brasileiro

### 3.1 Histórico

A primeira Constituição do Brasil (1824) consistiu em um marco sob vários aspectos, inclusive para o desenvolvimento do sistema de crises que hoje temos vigente em nosso país.

Dispunha o artigo 179, parágrafo 35 da precitada norma que, nas hipóteses de rebelião ou invasão de inimigos, por ato “especial” do Poder Legislativo, poderiam, por tempo determinado, dispensar algumas formalidades garantidoras das liberdades individuais<sup>17</sup>. Entretanto, caso o Legislativo não

---

<sup>15</sup> Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, p. 192.

<sup>16</sup> Carlos Roberto Pellegrino. *Emergências Constitucionais*.

<sup>17</sup> Constituição de 1824, art.179: “A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (...) XXXIV. Os Poderes Constitucionaes não podem suspender a Constituição, no que diz respeito aos direitos individuaes, salvo nos casos, e circunstancias especificadas no paragrapho seguinte. (...) XXXV. Nos casos de rebelião, ou invasão de inimigos, pedindo a segurança do Estado, que se dispensem por tempo determinado algumas das formalidades, que garantem a liberdede individual, poder-se-ha fazer por acto especial do Poder Legislativo. Não se achando porém a esse tempo reunida a Assembléa, e correndo a Patria perigo imminente, poderá o Governo exercer esta mesma providencia, como medida provisoria, e indispensavel, suspendendo-a immediatamente que cesse a necessidade



estivesse reunido e diante da existência de perigo à pátria, o Executivo poderia exercer tal providência, como medida urgente, remetendo à Casa Legislativa a relação das prisões e as medidas de prevenção tomadas.

Verificam-se as primeiras nuances constitucionalizadas do sistema de crises brasileiro; insta ressaltar, no entanto, que a Constituição do Império não empregou a expressão “estado de sítio” para denominá-lo.

Posteriormente, com o advento das Constituições seguintes, as alterações e normatizações sobre o assunto em tela foram tomando forma, até chegarmos ao modelo adotado atualmente e que será tratado adiante.

### **3.2 Sistema constitucional de crises na constituição de 1988**

Ulisses Guimarães intitulou a Constituição Brasileira de 1988 como “Constituição cidadã”, haja vista ter constituído um marco na transição para o regime democrático, ao prever um rol extenso de direitos e garantias individuais, além da ampla participação popular em sua elaboração.

José Afonso da Silva relatou:

É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentos e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana<sup>18</sup>.

Dentre todos os princípios abarcados pela Constituição, especialmente em seus primeiros capítulos, temos que a democracia e a dignidade da pessoa humana são valores reafirmados nas normas que dispõe sobre o Sistema Constitucional das Crises, haja vista a previsão de um sistema rígido, limitado formalmente quanto à sua decretação, aos efeitos a que está restrito e sujeito a um amplo controle.

---

urgente, que a motivou; devendo num, e outro caso *remetter a Assembléa*, logo que reunida for, uma relação motivada das prisões, e d'outras medidas de prevenção tomadas; e quaisquer Autoridades, que tiverem mandado proceder a elas, serão responsáveis pelos abusos, que tiverem praticado a esse respeito.

<sup>18</sup> José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*.

Gilberto Bercovici afirma: “A previsão constitucional dos instrumentos de exceção, segundo Geneviève Camus, é uma forma de afirmação da democracia<sup>19</sup>.”

Inegavelmente, a decretação do regime de exceção resulta na concentração de poderes no Executivo, afetando a separação de funções e, por conseguinte, constitui matéria de inegável conteúdo constitucional. Neste sentido aponta Jorge Bacelar Gouveia: “O regime do estado de exceção passou a pertencer, os seus aspectos estruturais, ao domínio material próprio da Constituição formal e com isso se elevou à categoria de matéria constitucional<sup>20</sup>”.

Neste sentido, a Constituição de 1988 elencou medidas de proteção ao regime democrático no Título V (“Da defesa do Estado e das instituições democráticas”), Capítulo I, e previu as modalidades do estado de defesa e do estado de sítio, conforme veremos adiante.

### **3.2.1 Estado de Defesa e Estado de Sítio**

O Estado de Defesa e o Estado de Sítio são institutos decorrentes de um Sistema maior: o Sistema Constitucional de crises. Este, por sua vez, decorre de excepcionalidades e traz um conjunto de normas aplicáveis em tempos de grave crise, quando esta não puder ser solucionada pelos meios ordinários (instrumentos previstos nos capítulos atinentes à segurança pública, com auxílio das Forças Armadas, se necessário; intervenção federal; emprego das prisões admitidas pelo ordenamento jurídico; e a mobilização nacional), visando-se restabelecer a ordem constitucional fragilizada. Dito isso, conclui-se pelo caráter subsidiário dos institutos em comento e que estão relacionados ao elemento “necessidade” do critério da proporcionalidade.

Constituem critérios aplicáveis em todas as fases do estado de defesa e de sítio a proporcionalidade, a razoabilidade e a proibição de excesso; o intuito

---

<sup>19</sup> *Soberania e Constituição: poder constituinte, estado de exceção e os limites da teoria constitucional*, p. 33.

<sup>20</sup> Jorge Bacelar Gouveia, *O estado de exceção no direito constitucional*, p. 1539.

dessa aplicabilidade é justamente limitar as restrições impostas aos direitos fundamentais da população. Ademais, tratam-se medidas temporárias, com prazo de duração pré-determinado, sem prejuízo de sua prorrogação. Essa previsibilidade é mais um controle de proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos.

A Constituição Federal traz um rol taxativo de direitos fundamentais que podem ser suprimidos ou restringidos durante o estado de defesa ou estado de sítio, salvo, em relação a este último, no caso de decretação decorrente de declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira<sup>21</sup>. A delimitação desses direitos deve ser feita impreterivelmente no ato declaratório do estado de defesa ou de sítio e constitui requisito indispensável para garantia da segurança jurídica, viabilizando ao administrado o conhecimento prévio de quais serão as normas que regerão suas relações jurídicas.

O Congresso Nacional exerce uma figura de destaque no Sistema Constitucional das Crises, cabendo-lhe a fiscalização e o controle dos atos, desde o momento de sua decretação, sempre se fundamentando nos critérios da conveniência e oportunidade.

As expressões fiscalização e controle não se confundem: o controle é exercido quando o Congresso recebe do Texto Maior atribuição para decidir sobre relações jurídicas das quais o Executivo participa, revogando-as ou anulando-as, como, por exemplo, na sustação de contratos prevista no artigo 71, §1º; na suspensão de ato do Chefe do Poder Executivo que ultrapassa os limites da delegação legislativa (artigo 49, V, Constituição Federal). Por outro lado, a fiscalização pode ser vista quando da autorização ao Congresso para realizar medidas investigatórias (Comissão Parlamentar de Inquérito); convocar Ministros (artigo 50 da Constituição Federal), ambos visando a apuração da

---

<sup>21</sup> Considerando que a Constituição não restringiu as medidas aplicáveis no estado de sítio decretado com fundamento em declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira, apenas dispõe a Lei Maior no artigo 139: "Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas: (...)".

constitucionalidade ou legalidade dos atos praticados pelo Executivo, sem, contudo, dar-lhe poder para revogar ou anular atos, tampouco para aplicar sanções.

Muito poderíamos nos estender quanto ao trato do detalhamento de ambos os institutos, mas para o enfoque que será dado ao presente artigo, os detalhes já feitos tornam-se suficientes.

#### **4 A crise instaurada no processo eleitoral brasileiro: pandemia de COVID-19 e o adiamento das eleições**

O ano de 2020 trouxe à tona a fragilidade do ser humano e das instituições públicas e privadas, quando um vírus se alastrou mundialmente, instaurou caos, medo e ceifou milhares de vidas.

A rapidez com que o surto se expandiu levou o Poder Executivo brasileiro a propor ao Congresso Nacional, em 04 de fevereiro de 2020, projeto de Lei com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública, originando a Lei 13.979/20. Esta constituiu a sinalização de que o arcabouço jurídico nacional necessitaria de diversos ajustes para fazer frente a situação que se aproximava.

Em março de 2020 a situação já estava caótica na China e o mundo passou a assistir à crescente escalada de mortes ocorridas na Europa, especialmente na Itália; a adoção do *lockdown* foi umas das medidas de contenção do surto em diversos países, inclusive no Brasil. Diante desse cenário, trazendo para a seara eleitoral, iniciou-se uma série de discussões e questionamentos sobre a viabilidade de realização das eleições municipais de 2020.

Uma das hipóteses aventadas foi o adiamento para 2022, unificando as eleições municipais com as gerais, fato que geraria a prorrogação dos mandatos que estivessem em curso. Tal solução, no entanto, foi descartada após a manifestação da comunidade científica eleitoral no sentido de inconstitucionalidade de tais medidas, além dos riscos e perigos para o Estado Democrático.

Enquanto os governantes tentavam conduzir e aplacar os impactos da pandemia na sociedade brasileira (que já tinha se tornado o segundo mais atingido em número absoluto de casos e mortes), o TSE adotou uma postura cientificista em relação às questões abarcadas e postergou o debate até junho, no intuito de ter dados e um cenário mais concreto para a adoção das medidas necessárias.

Foram coletadas as mais diversas informações, bem como ouvidos vários especialistas para que a decisão fosse tomada da forma mais racional e técnica possível, dentro do cenário instaurado. Diante disso, a então Ministra do TSE, Rosa Weber, criou, por meio da Portaria 242/2020, um grupo de trabalho com a finalidade de “compilar dados e projetar os impactos do novo coronavírus nas atividades da Justiça Eleitoral vinculadas às eleições do corrente ano, em especial quanto às condições materiais para a sua implementação”. Os TRE’s deveriam informar as demandas e problemas na gestão e organização do pleito em suas respectivas circunscrições, visando-se proceder às adequações que se fizessem necessárias, haja vista a dimensão continental de nosso país e as diferentes dificuldades enfrentadas por cada Regional.

Posteriormente, já sob a presidência do Ministro Luis Roberto Barroso, o TSE instituiu o “Comitê de Monitoramento das atividades necessárias à realização das eleições”, em substituição ao grupo de trabalho anteriormente criado. Conforme a Portaria 438 do TSE, constituía finalidade do Comitê atuar estrategicamente no monitoramento e enfrentamento dos riscos, dificuldades e impactos trazidos pela pandemia nas Eleições 2020 e, especialmente para: elaboração e implementação de planos de ação para o correto enfrentamento dos riscos e dificuldades enfrentados; realização de estudos de cenários e implementação de medidas necessárias para a hipótese de alteração da data do pleito; e acompanhamento da realização dos testes de manutenção e preparação das urnas eleitorais.

Concomitantemente, os debates tomavam forma no Legislativo e, conforme relatório final da PEC 18/20, em 16 de junho de 2020 realizou-se debate

sobre o tema no gabinete da presidência do TSE, da qual participaram renomados cientistas, presidentes e líderes dos partidos políticos representados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Além disso, nas semanas seguintes vários juristas de destaque também se manifestaram quanto a legalidade e possibilidade jurídica das propostas que se aventaram.

Após todo o enredo narrado, o Texto foi submetido à votação no Senado, sendo rapidamente aprovado. Posteriormente, foi para a Câmara dos Deputados, onde houve certa resistência; no entanto, após diálogos com os líderes partidários, foi aprovado lá também.

Tornando-se consensual a necessidade de adiamento das eleições municipais de 2020, restou que a Constituição Federal deveria sofrer alteração, pois esta fixa expressamente a data dos pleitos. Segundo o *caput* do artigo 28, “a eleição do Governador e do Vice-Governador, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores”.

Posteriormente, prevê o inciso II do artigo 29 que a eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito será realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, devendo ser realizado segundo turno, no último domingo de outubro, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores.

Destarte, restou nítido que qualquer alteração na data das eleições só poderia ser implementada mediante Emenda Constitucional, resultando na EC n 107/2020, que trouxe uma série de alterações transitórias, aplicáveis apenas às Eleições de 2020. Além da data efetivamente do pleito, todo o calendário eleitoral sofreu modificação; prazos foram enxutos e os Tribunais Regionais Eleitorais puderam, enfim, traçar metas e enfrentamentos concretos para o sucesso das Eleições, mesmo diante de um cenário instável e caótico.

## 5 CONCLUSÃO

Com o nefasto quadro instalado a partir da pandemia de COVID-19, vários setores de nossa sociedade precisaram adaptar-se às novas situações fáticas e jurídicas impostas. O mundo atravessou uma época sombria e o indivíduo teve que se forçar a permanecer em casa visando não só a própria sobrevivência como também a dos demais.

O Estado teve que buscar meios de passar por esse momento de crise sanitária e econômica da melhor maneira possível e, no que tange à realidade brasileira, em momentos como este, entram em cena os institutos abarcados pelo Sistema Constitucional das Crises: o estado de defesa e o estado de sítio. Em breve síntese, sustentou-se o caráter subsidiário de ambas as medidas e a importância de estarem fundamentadas no elemento necessidade do critério da proporcionalidade.

Trazendo a discussão especificamente à seara eleitoral, as autoridades brasileiras tiveram um grande desafio: dada a inconstitucionalidade da hipótese de agrupamento das eleições municipais com as gerais em 2022, deveriam adotar medidas para que houvesse pleito em 2020.

Depois de várias discussões e manifestações de autoridades científicas e jurídicas, conclui-se pela realização do primeiro turno no dia 15 de novembro, em primeiro turno e no dia 29 de novembro de 2020, e segundo turno, mediante a Emenda Constitucional 107/2020, que alterou todo o calendário eleitoral.

Apesar dos desafios enfrentados, o TSE e os Tribunais Regionais Eleitorais lograram êxito na realização das Eleições Municipais de 2020 e a experiência vivida, apesar de todo o cenário trágico que permeou os últimos meses, será capítulo inédito e importantíssimo da história da Justiça Eleitoral no Brasil.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente*. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. p. 158.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (Coord.); RODRIGUES, Ricardo Schneider (Coord.); vários colaboradores. *COVID-19 e Direito Administrativo: impactos da pandemia na Administração pública*. Curitiba: Juruá, 2020.

COSTA, Daniel Castro Gomes da; FONSECA, Reynaldo Soares da; BANHOS, Sergio Silveira; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (Coord.). *Democracia, justiça e cidadania: desafios e perspectivas*. Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso. Belo Horizonte: Fórum, 200. T. 1: Direito Eleitoral, Política e Democracia. 483p. ISBN 978-85-450-0748-7.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O estado de sítio na Constituição brasileira de 1946 e na sistemática das medidas extraordinárias de defesa da ordem constitucional*. São Paulo: Tese de Livre Docência (Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo), 1964.

FERREIRA, Olavo Alves. *Sistema Constitucional das crises: restrições a direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

GOMES, José Jairo. *Crimes eleitorais e processo penal eleitoral*. – 4. Ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *O estado de exceção no direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 2005. V. I e II.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Curso de Direito Eleitoral*. - 3 ed. Ver., atual. e ampl. – Salvador: Ed. JusPodvm, 2020.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1960.

PELLEGRINO, Carlos Roberto. Emergências constitucionais. *Boletim do Ministério da Justiça*, n. 361, dez. 1986.

SCHMITT, Carl. *La ditadura*. Madrid: Revista de Occidente, 1968.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.