

Populus

Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia

número 8 | junho 2020



ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DA BAHIA

DEMOCRACIA, ADIAMENTO DE ELEIÇÃO (COM OU SEM PRORROGAÇÃO DE MANDATO) POR MOTIVO DE PANDEMIA E SIMPLES PRORROGAÇÃO DE MANDATO.

DEMOCRACY, POSTPONEMENT OF ELECTION (WITH OR WITHOUT EXTENSION OF MANDATE) DUE TO PANDEMIC AND SIMPLE EXTENSION OF MANDATE.

Wilson Alves de Souza *

RESUMO

Este trabalho objetiva defender a tese de que numa democracia, em caso de força maior, como uma epidemia que exija o isolamento social total, é razoável o adiamento de eleição, desde que esta exigência se revele presente na sua data prevista, se possível em tempo de dar posse aos eleitos; se impossível, pode haver prorrogação de mandato ou incidência de alguma regra específica que regule o exercício provisório do cargo, até que permaneça o motivo de força maior. Também se objetiva defender a tese de que a simples prorrogação de mandato por conveniência política, ainda que mediante emenda à constituição, é ato inconstitucional e se caracteriza como golpe de estado.

Palavras-chave. Democracia; eleição; pandemia; prorrogação de mandato; inconstitucionalidade; golpe de estado.

RESUMEN

Este trabajo objetiva defender la tesis de que en una democracia, en caso de fuerza mayor, como una epidemia que exija el aislamiento social total, es razonable el adiamento de elección, con la condición de que esta exigencia se revele presente en la fecha prevista, si posible en tiempo de dar posesión a los elegidos; si imposible, puede ocurrir la prórroga del mandato o la incidencia de alguna regla específica que regule el ejercicio provisorio del cargo, hasta que permanezca el motivo de fuerza mayor. También se objetiva defender la tesis de que la prórroga simple de mandato por conveniencia política, aunque mediante enmienda a la constitución, es acto inconstitucional y caracterizado como golpe de estado.

Palabras clave. Democracia; elección; pandemia; prórroga de mandato; inconstitucionalidad; golpe de estado.

* Doutor em Direito pela Universidade de Buenos Aires. Pós-Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor Titular de Direito Processual Civil da UFBA. Desembargador do TRF da 1ª Região.

ABSTRACT

This article aims to defend the thesis that in a democracy, in case of force majeure, such as an epidemic that requires total social isolation, it is reasonable to postpone the election, as long as this requirement is present on its expected date, if possible in time for the elected officials to take office; if impossible, there may be an extension of mandate or the incidence of some specific rule that regulates the provisional exercise of the office, until force majeure remains. This article also intends to defend the thesis that the simple extension of mandate for political convenience, even though a constitutional amendment, it is unconstitutional and is characterized as a coup d'état.

Keywords. Democracy; election; pandemic; extension of mandate; unconstitutionality; coup d'état.

1. INTRODUÇÃO

O mundo vive hoje o dilema de uma pandemia (o COVID-19) de proporções catastróficas, que atinge gravemente a economia, a saúde e o cotidiano das pessoas. Como se trata de um vírus novo, até mesmo os cientistas especialistas em virologia e epidemiologia não apresentam informações e dados seguros que permitam eliminar em curto prazo os efeitos desta pandemia, de modo que os governos e pessoas têm grande dificuldade em fazer planejamento com segurança a respeito de suas atividades futuras de prazo razoavelmente longo.

Assim, o que se sabe é que este vírus é de fácil transmissão por pessoas já contaminadas, mesmo sem sintoma algum, e no momento não existem vacinas nem medicamentos seguros que permitam, respectivamente, a prevenção e a cura das pessoas contaminadas sintomáticas, muitas com risco de vida.

Considerando que este complexo de problemas pode colapsar o sistema de saúde de qualquer país do planeta, os especialistas em saúde pública e a Organização Mundial da Saúde recomendam a todos, especialmente às autoridades públicas mundiais, o máximo de isolamento social das pessoas, com a ressalva daquelas que, efetivamente, trabalhem em atividades essenciais como medida absolutamente necessária à redução dos drásticos efeitos desta pandemia e à preservação máxima possível da vida de seres humanos.

Algumas pessoas podem trabalhar em suas próprias casas, mas o fato é que a maior parte dos serviços públicos e privados está paralisada, como escolas, teatros e casas comerciais; espetáculos foram cancelados ou adiados *sine die*, e alguns com data futura larga, como é o caso das Olimpíadas de Tóquio, que estavam marcadas para julho-agosto/2020 e foram adiadas para os mesmos meses de 2021.

De outro lado, este complexo de problemas gerou fortes impactos na economia e na política.

No âmbito político, ganharam destaque, ultimamente, no Brasil e nos Estados Unidos da América, discussões sobre a possibilidade de adiamento das eleições (as brasileiras, para prefeitos e câmaras municipais; as americanas para presidente da República), marcadas, respectivamente, para outubro e novembro de 2020, por causa do COVID-19.

No Brasil, mais do que discussões, já existem proposições de prorrogação de mandatos dos prefeitos e vereadores para 2022, sob os fundamentos da crise gerada por esta epidemia do COVID-19 e do alto custo do evento, de modo que o dinheiro que se gastaria com a eleição deveria ser voltado para a saúde e para a recuperação da economia.

Ante todo este panorama, que pode ter conotação geral ou particular, e considerando que as eleições envolvem um processo complexo e razoavelmente longo no tempo para a sua realização, o problema que aqui se apresenta é o seguinte:

1. Em caso de força maior, como uma epidemia, que exija isolamento social, é razoável o adiamento de eleição?

2. Se positiva a resposta à pergunta anterior, o adiamento deve ocorrer sem ou com prorrogação de mandato?

3. Considerando o panorama atual, há ou não necessidade de adiamento, no Brasil, das eleições municipais marcadas para outubro de 2020, por causa da epidemia do COVID-19?

4. Como deve ser qualificada a atitude de um parlamento, num Estado supostamente democrático, que edite ato normativo para prorrogar mandatos eleitorais além do tempo necessário à exigência de isolamento social em caso de uma epidemia, sem relação direta com esta, ainda que a invoque como justificativa?

2. DEMOCRACIA

Democracia, palavra de origem grega, objetivamente – e neste texto não se propõe alargar este conceito –, significa o povo no poder. É isso que aproxima este conceito do significado radical desta expressão (governo do povo).

Numa democracia ideal a população toma as decisões políticas diretamente, ou seja, sem intermediários.

Como na sociedade moderna e complexa não é possível o exercício direto do poder político, a ideia de democracia se realiza indiretamente, isto é, pelo sistema de representação popular (e aí importam as fórmulas jurídicas do tipo “o povo no poder”, “todo poder emana do povo”, etc.),² o que exige eleições periódicas.

3. ELEIÇÃO

Na perspectiva do Direito Constitucional e do Direito Eleitoral, eleição é o processo complexo com o objetivo de o povo de determinado estado escolher seus agentes políticos.

Sendo assim, e considerando o exposto no item anterior, por mais que seja certo o desgaste do atual modelo representativo,³ dele não temos como nos afastar

2 Saber aqui quem é o “povo” se põe como dilema dos maiores da democracia representativa, mas o propósito deste artigo não permite maiores dilações sobre o tema. Para aprofundamento deste assunto, ver, MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução: Peter Nauman. 2ª ed. São Paulo: Max Limonada, 2000.

3 Sobre o atual dilema da crise de representação, ver NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Representação, crise e mal-estar institucional*. Em Downloads/crisis-de-representacin-y-constituciones-contramayoritarias-0. Consultado em 09.04.2020.

até que o gênio humano encontre algo melhor, de modo que a representação popular numa verdadeira democracia exige que os cargos políticos sejam ocupados mediante eleições populares com mandatos temporários.

É verdade que mesmo em muitos estados considerados democráticos os agentes do Poder Judiciário não são eleitos pelo povo,⁴ e o mesmo sucede em poucos outros em pequena parcela do legislativo, a exemplo dos senadores vitalícios no sistema italiano⁵. Mas isso é clara exceção, que pode até merecer crítica, mas que aqui não é o caso de fazê-la.

4. ADIAMENTO DE ELEIÇÃO SEM OU COM PRORROGAÇÃO DE MANDATO ELEITORAL: CONCEITOS E DISTINÇÕES

Existem determinados atos jurídicos que têm data e hora certa para sua realização, como uma audiência num processo judicial e a realização de eleições.

Fixadas data e hora para a realização de tais atos, podem estes, em tese, ser modificados. No caso, “modificar” é gênero, cujas espécies são a antecipação ou o adiamento. Antecipar a realização do ato é designar dia e hora anteriores para tal fim; por meio do adiamento o ato deve ser realizado em dia e hora posteriores.

No caso de audiência em processo judicial é muito comum a possibilidade de determinação de seu adiamento, mas os códigos de processo civil costumam regulamentar também a sua antecipação.⁶

Aqui, no entanto, o foco é uma eleição, que, como se sabe, sem embargo de ser ato complexo de formação sucessiva, tem dia e hora para começar e para terminar. Caso tenha chegado o termo final do horário de votação e existam eleitores que chegaram tempestivamente, mas estão impedidos de votar por causa de fila, os ordenamentos jurídicos costumam adotar o sistema de entregas de senhas para que todos estes eleitores possam votar.⁷

Apesar de este trabalho não ter como objeto de estudo a antecipação de eleições, cabe esclarecer que esta possibilidade é comum no sistema parlamentarista, mas no sistema presidencialista é vista com forte suspeita, ainda que não importe em restrição ao mandato dos eleitos.

Isto esclarecido, pelo menos nos sistemas presidencialistas democráticos, normalmente não se cogita o adiamento de eleição. Ao contrário, os ordenamentos costumam dispor expressamente com o objetivo de que a eleição ocorra de toda maneira, inclusive com a possibilidade de requisição da força pública para garantir a segurança dos eleitores e dos servidores públicos, inclusive dos cidadãos convocados para o serviço eleitoral.⁸

4 Sobre os tipos de investidura dos juízes, ver SOUZA, Wilson Alves de. *Los límites subjetivos internos de la jurisdicción. Caracterización de la sentencia dictada por un órgano jurisdiccional sin atribución constitucional*. Salvador: Editora Dois de Julho, 2016, p. 161/177.

5 Ver Constituição italiana (art. 59), segundo a qual o Presidente da República pode indicar até 05 (cinco) senadores vitalícios, cargo que também pode ser exercido, salvo renúncia, por quem foi Presidente da República. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf. Consultado dia 04.04.2020.

6 Ver, por exemplo, Código de Processo Civil brasileiro, art. 363. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm

7 Exatamente assim, por exemplo, o Código Eleitoral brasileiro (ver art. 153 e parágrafo único). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm

8 No direito brasileiro, por exemplo, é possível até mesmo a requisição das forças armadas para o fim de garantir a segurança de todos e, assim, a eleição se realize no tempo devido. Ver Código Eleitoral brasileiro, art. 23, XIV. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm

No entanto, o fato é que podem surgir motivos de força maior que impeçam a realização de uma eleição no dia e hora marcados, como uma guerra ou uma epidemia.

Se, por acaso, o tema fora expressa e previamente regulado pelo legislador, em princípio não há problema.

Com efeito, o problema está exatamente quando não há regulamentação expressa sobre o assunto,⁹ de modo que este é o objetivo maior deste trabalho.

De logo, cabe adiantar que os casos de força maior, como nos citados exemplos, são gravíssimos e excepcionais, mas nem sempre justificam o adiamento de eleição, pois, além dos fatos em si, é indispensável verificar se as circunstâncias do momento são determinantes para tanto, sempre tendo em conta a preservação da vida da população.

Sendo assim, adiamento de eleição é a sua postergação para data futura.

Em princípio, o adiamento de eleição não significa, necessariamente, que terá que ocorrer prorrogação de mandato. Assim, por exemplo, é possível que uma epidemia assole um país em determinado momento, a exigir o adiamento das eleições – sempre com a condição de necessidade de preservação da vida da população – e em tempo futuro próximo possam ocorrer fatos novos que permitam a realização do pleito em tempo de não necessitar de prorrogação de mandato.

Assim, tem-se o adiamento de eleição sem prorrogação de mandato quando há necessidade da postergação do pleito para data futura por motivo de força maior, sem afetar a posse dos eleitos no tempo previsto.

Sucede que, em tese, as circunstâncias de força maior podem permanecer com a exigência do isolamento social total até algum tempo depois da data em que os eleitos deveriam tomar posse, se a eleição ocorresse no tempo próprio. Nesse caso, à falta de regra prévia de exercício provisório do cargo em casos como tais, é razoável a prorrogação dos atuais mandatos até o final da proclamação dos candidatos eleitos.

Deste modo, tem-se o adiamento de eleição com prorrogação de mandato quando há, por falta de regulamentação prévia de exercício provisório do cargo, necessidade da postergação do pleito para data futura por motivo de força maior, ficando a posse dos eleitos transferida para depois da proclamação do resultado eleitoral.

Neste ponto, cabe esclarecer o exato sentido da expressão “exercício provisório do cargo”, que acima usei, em caso de falta de regulamentação. Observe-se que em tal hipótese haverá exercício do cargo por alguém porque um mandato se encerrou, o cargo está vago e não pode haver vazio de poder; este exercício, no entanto, é provisório, porque ocorrerá apenas pelo tempo necessário à realização das eleições.

Observe-se que no adiamento de eleição com prorrogação de mandato também há exercício provisório do cargo, tal como explicado no parágrafo anterior, mas com uma distinção: quem exercerá o cargo será a mesma pessoa que o exercera conforme o mandato vencido.

Neste ponto, é questionável a ideia de prorrogação de mandato, ainda que para exercício provisório do cargo e nas condições acima estabelecidas. No en-

⁹ É o caso do direito brasileiro.

tanto, toda vez que um determinado ordenamento não regule algo para a solução de um problema, temos que encontrar caminhos dentro do próprio sistema jurídico.

De outro lado, é preciso ter em conta que estou tratando de uma hipótese em que não há regulamentação sobre o tema, e não há outra solução possível,¹⁰ a não ser a designação de qualquer pessoa por critérios arbitrários, seja quanto ao beneficiário da designação, seja quanto a quem designou.

Veja-se que o caso aqui tratado não é de vacância de cargo, pois esta se dá pela ocorrência de algum fato definitivo no curso do mandato que resulte num vazio orgânico, e, não sendo possível a sucessão no cargo, alguém é chamado a exercê-lo até que haja sua ocupação definitiva – na hipótese aqui em estudo, a realização de eleições e a posse do eleito. No entanto, reconhece-se que, em tese, estas regras de ordem sucessiva para exercício provisório de cargo, normalmente existentes nos ordenamentos, podem ser aplicadas por analogia, se for o caso.¹¹

Isto esclarecido, penso que a proposição que aqui apresentada tem, seguramente, duas vantagens: a) quem exerceria o cargo provisoriamente pelo menos fora antes eleito pelo povo, e válido é repetir que essa concessão só se daria em decorrência de força maior e pelo tempo necessário; b) continuidade administrativa, pois não seria conveniente a designação arbitrária de alguém (sem contar a arbitrariedade a respeito de quem tem autoridade para esta indicação) num momento de grave crise sanitária.

5. PRORROGAÇÃO DE MANDATO

Prorrogação de mandato, *tout court*, é a institucionalização da dilatação do seu termo final, quase sempre por período consideravelmente longo, por conveniência política.

Percebe-se, que a simples prorrogação de mandato não se funda em motivo de força maior, mas sim na pura conveniência política, e normalmente ocorre por

10 É exatamente o caso das eleições brasileiras marcadas para outubro de 2020, considerando que todos os mandatos dos atuais prefeitos, vice-prefeitos e vereadores estarão encerrados em 31 de dezembro deste mesmo ano, pois a posse dos eleitos está marcada para 01º de janeiro de 2021, não havendo norma regulamentadora sobre o tema, e não seria materialmente possível aplicar por analogia as regras de exercício provisório do cargo em caso de vacância, conforme adiante esclarecido.

11 No ordenamento brasileiro, no caso de eleição presidencial, esta regra de vacância poderia ser aplicada analogicamente em alguma hipótese, pois, segundo a Constituição brasileira, em caso de vacância dos cargos de presidente e vice-presidente da República, a ordem de ocupação (provisória) do cargo é a seguinte: a) presidente da câmara dos deputados (que não poderia ser chamado, porque seu mandato já estaria também encerrado, e no Brasil a eleição para Câmara dos Deputados ocorre no mesmo dia que o do 1º turno da eleição presidencial; b) presidente do Senado da República (este poderia ser chamado a ocupar o cargo a depender de algumas circunstâncias, pois, no Brasil, conquanto a eleição para senadores também ocorra na mesma data do 1º turno da eleição presidencial, o mandato senatorial é de oito (08) anos, com alternância, de modo que este eventual presidente do Senado poderia ter mais quatro (04) anos de mandato se e quando este fato hipotético ocorrer); c) presidente do Supremo Tribunal Federal, que poderia ser chamado a ocupar o cargo em caso de impossibilidade de chamamento do presidente do Senado (ver Constituição brasileira: arts. 79, 80 e 46, §§ 1º e 2º). Esta regra simétrica também se aplica à eleição para governadores dos Estados, guardadas as proporções, e aqui seria chamado a ocupar o cargo provisoriamente o presidente do Tribunal de Justiça do respectivo Estado, pois não há senado nos Estados e o presidente da Assembleia Legislativa também estaria com seu mandato encerrado, além do que a eleição para deputado estadual ocorre na mesma data do 1º turno da eleição para governador (ver, por exemplo, Constituição do Estado da Bahia, art. 101 e 102, com os respectivos parágrafos: http://www.al.ba.gov.br/fservlet/imagensAlbanet:upload:Constituicao_2018_EC_251.pdf). Para o caso, de vacância do cargo de prefeito e vice-prefeito, não haveria qualquer possibilidade material desta solução, pois quem exerceria o cargo provisoriamente, seria o presidente da câmara municipal ou, sucessivamente, o vereador mais antigo (ver, por exemplo, Lei Orgânica do Município do Salvador, art. 53 e §§: <https://www.cms.ba.gov.br/lei-organica>), e, de outro lado, os mandatos dos vereadores venceriam junto com o do prefeito, pois no Brasil estas eleições são simultâneas. A falta de norma expressa nas leis orgânicas municipais, creio que invocar a analogia para o fim de chamar alguém do judiciário (tal qual no âmbito da União e dos Estados), que seria o juiz de direito da comarca, para ocupar o cargo de prefeito não seria a melhor solução, ainda que se trate de exercício provisório.

período considerável. A “motivação” de força maior até poderá aparecer, mas não passará de um engodo, pois, conforme visto no tópico anterior, se este fundamento fosse sério, o tempo da prorrogação ocorreria, obviamente, nos limites da permanência do fato excepcional.

De outro lado, a simples prorrogação de mandato (fundada na conveniência política) não determina o adiamento de eleição (que só pode suceder por motivo de força maior, ainda que resulte em prorrogação de mandato e enquanto aquela durar), mas sim, na prática, o seu cancelamento. É que a eleição que ocorreria já não mais ocorrerá em tempo algum, pois o resultado da prorrogação, na realidade, é a ocupação de um mandato novo, por tempo considerável, ainda que mais curto que o normal, sem eleição dos ocupantes. A eleição que virá depois é outra, e a que deveria acontecer já morreu, isto é, dela já não mais é possível cogitar.

6. ADIAMENTO DE ELEIÇÃO COM OU SEM PRORROGAÇÃO DE MANDATO ELEITORAL E PRORROGAÇÃO DE MANDATO, *TOUT COURT*, NO BRASIL

Não se pretende fazer aqui um histórico sobre adiamento de eleição com ou sem prorrogação de mandato e prorrogação de mandato, *tout court*, no Brasil, mas mera referência a alguns fatos.

Em verdade, desconheço algum fato histórico de adiamento de eleições por motivo de força maior, como guerra ou pandemia, com ou sem prorrogação de mandatos. No entanto, a prorrogação de mandato, *tout court* (por conveniência política), não é tema novo.

Sem embargo da existência de antigas leis estaduais em torno do assunto,¹² a prorrogação de mandatos por motivo de conveniência política é discutida com constância no Congresso Nacional.

Os motivos na apresentação deste tipo de projeto, seja em tempo de ditadura, seja em tempo de democracia, são os mais variados e incoerentes possíveis, às vezes com um misto de cinismo e de ridículo,¹³ claramente fruto do oportunismo político, com nítido sentimento de “golpismo atávico”, bem peculiar à política brasileira, conforme registros de inúmeros episódios¹⁴.

12 Existem diversas decisões antigas do Supremo Tribunal Federal sobre este tema envolvendo leis estaduais. Ver, por exemplo, os casos do Estado de Goiás (file:///C:/Users/JFBA/Documents/PRORROGAÇÃO%20DE%20MANDATO.STF.GOIÁS.1957.pdf), do Estado de Minas Gerais (file:///C:/Users/JFBA/Documents/PRORROGAÇÃO%20DE%20MANDATO.STF.%20MINAS.1965.pdf) e do então Estado da Guanabara: file:///C:/Users/JFBA/Documents/PRORROGAÇÃO%20DE%20MANDATO.STF.%20GUANABARA.1962.pdf. Em todos eles a decisão fora no sentido da declaração de inconstitucionalidade.

13 Em plena ditadura militar, estavam marcadas eleições municipais (para prefeitos, para vice-prefeitos e para vereadores, sem esquecer que os prefeitos das capitais dos Estados e dos municípios qualificados como de segurança nacional eram nomeados) para novembro de 1980, com a finalidade da sucessão dos eleitos em 1976, mas, por força da Emenda Constitucional nº 14 de 1980, os mandatos daqueles agentes políticos foram prorrogados até 1982. Sem prejuízo do argumento econômico para unificar as eleições, associado ao fato de que os juízes eleitorais tinham carga excessiva de trabalho, não faltou o mínimo de pudor ao parlamentar apresentador deste Projeto de acrescentar, na sua justificativa, em clara atitude cínica, sem embargo de ridícula, que reconhecia a ojeriza que tinha a expressão “*prorrogação* de mandato”, e que seria o caso de substituí-la por “*extensão* de mandato”, de modo que sua “iniciativa cinge-se a *estender* a duração do exercício dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores”. E o dado curioso desta atitude burlesca é o de que o projeto foi integralmente aprovado, pois a referida Emenda Constitucional ficou com a seguinte redação: “Os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e seus Suplentes *estender-se-ão* até 31 de janeiro de 1983, com exceção dos Prefeitos nomeados” (grifos meus).

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181251/000390269.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Por mais que mereça repugnância, forçoso é convir que a ocorrência de fato desta natureza num regime ditatorial não surpreende.

14 NAPOLITANO, Marcos. Golpe de Estado: entre o nome e a coisa. Em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v33n96/0103-4014-ea-33-96-395.pdf>

Normalmente, considerando que as eleições no Brasil ocorrem de dois em dois anos (para presidente e vice-presidente da República, para senador, deputado federal, governadores e vice-governadores dos Estados e deputados estaduais num período, e dois anos depois para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores dos municípios), costuma-se apresentar projetos com objetivo de prorrogação de mandatos sob a justificativa de que as eleições são caras e que a unificação das mesmas resultaria em redução dos custos e aplicação de tais valores em outras áreas do orçamento, como saúde, educação, etc.¹⁵

Agora, nada mais propício para o exercício de oportunismo político do que apresentação de propostas de prorrogação de mandatos por conta da pandemia do COVID-19.¹⁶

7. A PANDEMIA DE COVID-19: ADOÇÃO DO ISOLAMENTO SOCIAL E PREVISIBILIDADE DE SUA REDUÇÃO OU EXTINÇÃO

À falta de vacina para prevenção e de medicamento para tratamento imediato de enfermidade decorrente do COVID-19, os especialistas em epidemiologia e a Organização Mundial da Saúde têm recomendado (inclusive em vista da experiência de vários países) o isolamento social e a quarentena como meios para frear ou deter a transmissão deste vírus entre pessoas.¹⁷

Sucede que as pessoas necessitam de um mínimo de previsibilidade para o planejamento das suas atividades num futuro mais ou menos distante.

A epidemia do COVID-19 deixa os especialistas da área em dificuldades para nos ajudar nessa tarefa, pois não há como indicar uma previsão segura sobre o momento da eliminação do isolamento social ou pelo menos sua redução com segurança para a vida da população.

Ademais, estes especialistas afirmam a necessidade de o governo não afrouxar estas medidas e da colaboração da população enquanto estivermos na curva ascendente.

Em verdade, os cenários são os mais diversificados, mas, ainda que não se chegue à normalidade da vida social, é possível fazer projeção com alguma razoabilidade. Afirmo, por exemplo, Guilherme Loureiro Werneck que “o que deve acontecer é que, após o pico, ao longo dos próximos dois ou três meses, dependendo do país, as medidas serão paulatinamente relaxadas. Obviamente, vai permanecer o isolamento de todos os pacientes que ainda têm sintomas, mas a quarentena geral tende a ser relaxada, na medida em que essa curva epidêmica dá sinal de redução, o que possivelmente ainda vai demorar um ou dois meses

¹⁵ Há um Projeto de Emenda Constitucional tramitando no Congresso, exatamente com esta linha de argumentação, apresentado em meados de abril de 2019, quando ninguém poderia cogitar a ocorrência de uma epidemia no Brasil. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=337072769883782B4E03C752545F09A7.proposicoesWebExterno1?codteor=1731048&filename=PEC+49/2019 Consultado em 10.04.2020.

¹⁶ Ver Projeto de Lei n. 809/2020, apresentada pelo Deputado Federal Sebastião Oliveira. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1869844&filename=PL+809/2020, bem assim a intenção do Senador Elmano Ferrer, de apresentação de Projeto de Emenda Constitucional documentada no Senado Federal, conquanto ainda não formalmente apresentada. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1869844&filename=PL+809/2020. Nesta reportagem consta a íntegra do referido Projeto, o qual, conquanto não tenha número formal no site do Senado Federal, vê-se que é um documento oficial, pois com protocolo da data e hora da apresentação. <https://piauihoje.com/noticias/politica/coronavirus-pec-de-elmano-pede-prorrogacao-dos-mandatos-de-prefeito-e-vereadores-ate-2022-344546.html>

¹⁷ Em https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331706/WHO-2019-nCoV-Leveraging_GISRS-2020.1-spa.pdf

para acontecer”.¹⁸

Isso pode ser exato com base em experiências anteriores, mas é difícil estabelecer padrões seguros com fenômenos novos, como o COVID-19, apesar de que o aprendizado do que antes sucedeu de semelhante pode ser considerado, e, assim, se permita fazer projeções com alguma aceitação.

8. SOBRE OS DILEMAS DOS CONFRONTOS VIDA X ECONOMIA, DEMOCRACIA X ECONOMIA E VIDA X DEMOCRACIA

Na relação vida e economia e o possível problema a respeito do que deve prevalecer nesse confronto em tempos de pandemia, no sentido de que se deve privilegiar a salvação de vidas humanas ou a preservação da economia, põe-se, de fato, um falso dilema, pois, como advertem Kristalina Georgieva e Tedros Adhanom Ghebreyesus (respectivamente, Diretora-Geral e Diretor-Geral, do Fundo Monetário Internacional – FMI e da Organização Mundial da Saúde – OMS), “controlar a propagação do vírus é antes de tudo um pré-requisito para salvar as economias”.¹⁹ Aliás, as eleições bem poderiam ser mais baratas, especialmente as campanhas dos candidatos, sem comprometimento da eficiência com pertinência aos seus objetivos.

Com efeito, também não há dilema entre um possível confronto entre democracia e economia, especialmente com referência ao custo das eleições. É verdade que eleições custam caro, mas sem eleições não há democracia, e sem democracia a economia não funciona bem no atual processo civilizatório, no qual não há bom espaço econômico para países ditatoriais. Sendo assim, hoje, o custo das eleições é um pressuposto para o bom funcionamento da economia.²⁰

Nesse diapasão, não convence a justificativa para a prorrogação de mandatos no sentido de que é preciso tirar recursos das eleições e alocá-los em outros setores do orçamento, ainda que o argumento, aparentemente humanitário, seja o de destinar o dinheiro para o combate a epidemias. É que, primeiro, é possível tirar recursos de outras áreas menos relevantes, e, em segundo lugar, é possível tributar os privilegiados de sempre. Assim, em matéria de despesas eleitorais, nada mais adequado do que tributar as grandes empresas e as pessoas de grandes fortunas, as quais, rotineiramente, fazem pomposas doações para campanhas eleitorais, com a diferença de que agora seriam obrigadas a contribuir.

Do mesmo modo, é falso o suposto dilema entre um possível confronto vida x democracia, seja qual seja a circunstância, particularmente a manutenção das eleições em tempos de epidemia.

Com efeito, aqui também não há qualquer dificuldade, porque só uma mente cruel diria que eleições teriam que ser realizadas a ferro e fogo numa conjuntura de grave necessidade de isolamento social total das pessoas.

18 WERNECK, Guilherme Loureiro. Entrevista. <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/25/quando-acaba-a-quarentena-o-que-dizem-infectologistas-e-epidemiologistas.htm> Consultado dia 05.04.2020.

19 GEORGIEVA, Kristalina; GHEBREYESUS, Tedros Adhanom. Some say there is a trade-off: save lives or save jobs – this is a false dilemma. <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/04/03/vs-some-say-there-is-a-trade-off-save-lives-or-save-jobs-this-is-a-false-dilemma> Acesso dia 04.04.2020.

20 Isto vale como tendência em boa medida, e bem que deveria ser uma regra de ouro prevalecente nas relações internacionais. Mas seria ingênuo imaginar que nesta área os interesses econômicos mais altos não falassem, principalmente por parte das grandes potências, que, em atenção ao seu jogo de conveniências e oportunidades, aqui ou ali, não raro, cometem atentados contra algumas democracias e são coniventes com determinadas ditaduras.

Assim, tomando-se como exemplo o quadro atual da epidemia de COVID-19 na data das eleições, não haverá clima para a realização do pleito, porque seria quebrado o isolamento social total com risco de vida para muitas pessoas. Nesse caso, a partir de possíveis cenários apresentados por especialistas, a solução seria adiar as eleições sem prorrogação de mandatos, se isso for possível, apesar de que é forçoso reconhecer que este tipo de decisão é de grande dificuldade, vez que eleição envolve um procedimento complexo de formação sucessiva que transcorre com alguma largueza temporal.

No pior dos cenários, ainda tomando o exemplo desta epidemia do COVID-19, se as projeções dos especialistas evidenciarem que haverá necessidade de isolamento social total até depois do término dos atuais mandatos, aqui, sim, o confronto é sério, e a vida das pessoas está acima das eleições, de modo estas devem ser adiadas até a data mais próxima possível, com prorrogação de mandatos. E tudo isto por conta desta insuperável força maior e da falta de regra prévia específica de exercício provisório dos cargos por causa dos mandatos extintos, e os eleitos tomarão posse logo depois. No entanto, há que ficar claro que esta prorrogação de mandatos se limitará ao período necessário, qual seja a necessidade de realizar as eleições logo após o encerramento do isolamento social total.

Adota-se esta solução no pior cenário acima narrado, porque onde há situações emergenciais teremos que quebrar princípios nunca antes quebrantáveis em situação de razoável normalidade.

9. A PANDEMIA DO COVID-19, O ATUAL CALENDÁRIO ELEITORAL E O DILEMA DO ADIAMENTO OU NÃO ADIAMENTO DAS ELEIÇÕES DE 2020 NO BRASIL

Considerando o panorama atual da COVID-19 no Brasil (inclusive a data do seu início em fevereiro de 2020), bem como o atual calendário eleitoral, que segue a legislação em vigor e com muitos atos já realizados ou em execução, e as próximas eleições marcadas para os dias 04 e 25 de outubro de 2020 (nesta segunda data nos municípios em que houver necessidade de segundo turno),²¹ o mais provável é que nos referidos dias das eleições já não tenhamos necessidade de isolamento social total no País, à vista do que, seguramente, não haverá obstáculo à realização do pleito.

De outro lado, caso se leve em conta um cenário menos alentador, estas eleições, na pior das hipóteses, podem ser adiadas para novembro ou, no máximo, para dezembro de 2020 com os necessários ajustes, sem nenhum problema grave e sem qualquer necessidade de prorrogação de mandatos.

Na realização destas eleições, à vista desta epidemia do COVID-19, ainda que não haja necessidade de seu adiamento, poderá surgir necessidade de algumas providências e ajustes, mas tudo sem nenhum comprometimento da realização de um pleito limpo e igualitário, não se devendo perder de vista que o serviço eleitoral é considerado essencial.

No meio deste caminho poderão surgir alguns possíveis problemas, mas que poderão ser superados, conforme adiante exposto. Aliás, esta crise pode muito

²¹ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral>.

servir para revelar que muitas despesas eleitorais são desnecessárias e podem ser evitadas pelos candidatos.

Com efeito, nestes tempos de COVID-19, em que a aglomeração de pessoas deve ser evitada a todo custo, ainda que haja flexibilização do isolamento social, os comícios devem ser eliminados e as convenções podem ser realizadas sem festividades. Comício eleitoral é atividade festiva, e não ato essencial ao procedimento eleitoral. Em verdade, os lugares mais adequados à apresentação de propostas e programas dos candidatos ao eleitorado são o rádio, a televisão e a internet, sem contar os debates com o auspício das emissoras de rádio e de televisão. Em tempos de crise sanitária por causa de uma grave epidemia não há lugar para festas.

Merecem mais cuidado alguns problemas nos dias das eleições, como o transporte de eleitores, que votam em lugares mais distantes, e a aglomeração de pessoas em filas no ato de votar. Mas tudo isso pode ser feito com organização e cautela por meio do serviço eleitoral e das forças de segurança, de modo a garantir o máximo de proteção sanitária aos eleitores e aos servidores da justiça.

10. PRORROGAÇÃO DE MANDATO, *TOUT COURT*, EM TEMPO DE RAZOÁVEL NORMALIDADE SOCIOPOLÍTICA

Do até aqui exposto, ao menos em tempo de razoável normalidade sociopolítica, não pode haver dúvida de que a prorrogação de mandatos, *tout court* – ou além do tempo necessário por motivo de força maior –, é um óbvio atentado à democracia para feri-la mortalmente. Por isto mesmo, é inaceitável querer encobrir esta realidade com concessões terminológicas do tipo “democracia em risco”. Risco seria um atentado sem danos. Aqui, ocorre tomada do poder sem base popular, o que significa dizer assassinar a democracia.

E assim é porque a simples prorrogação de mandatos (sem base em força maior e enquanto esta durar) tem como consequência lógica a continuação dos atuais ocupantes dos cargos além do tempo permitido.

Se assim é, em tempo de razoável normalidade sociopolítica a ocupação de cargo além do tempo do mandato é usurpação do poder político, não importa se este crime contra a democracia está acobertado por alguma norma jurídica, ainda que seja uma emenda constitucional. Ao menos deve ser assim num Estado que queira merecer a qualificação de democrático de direito.

Com efeito, este tipo de comportamento político só pode ser qualificado como golpe de estado.

Cabe advertir, neste ponto, que de há muito está superado o conceito de golpe de estado, limitado à tomada do poder das mãos de mandatário legítimo por meio de violência física ou de perseguição aos opositores. Isto é, o conceito de golpe de estado precisa de atualização e de revisão para ampliar seus elementos tradicionais. Como percebido por Carlos Barbé, “o significado da expressão Golpe de Estado mudou no tempo. O fenômeno em nossos dias manifesta notáveis dife-

renças em relação ao que, com a mesma palavra, se fazia referência três séculos atrás. As diferenças vão, desde a mudança substancial dos atores (quem o faz), até a própria forma do ato (como se faz). Apenas um elemento se manteve invariável, apresentando-se como o traço de união (*trait d'union*) entre estas diversas configurações: o Golpe de Estado é um ato realizado por órgãos do próprio Estado".²²

Deste modo, o dado novo quanto à forma (como se faz) é o meio não violento, substituído pelo uso de fórmulas jurídicas com toda a aparência de legalidade e de legitimidade democrática. Na atualidade, o golpe de estado é realizado, pois, por meio de formas deformadas e dissimuladoras do respeito às leis e à democracia. Por isso, o golpe de estado moderno (institucional) serve para dar explicações à parcela menos informada da sociedade e enganar os incautos, o que seria mais difícil num golpe de estado violento. A violência nos golpes de estado modernos, no entanto, poderá surgir depois, caso surja alguma reação física dos opositores; e nesse caso o discurso será o da necessidade do uso da força para o fim de fazer cumprir as leis e respeitar a democracia.

O dado diferencial quanto aos atores (quem faz), a ser considerado, é a possibilidade de utilização do parlamento como instrumento do golpe, sem esquecer que o traço de união continua presente: golpe de estado é sempre protagonizado por agentes do estado.

Dentro do conceito de golpe de estado está, sem dúvida, o seu objetivo, que é o alcance do poder (para que se faz). Um golpe de estado é sempre um instrumento ilegítimo e não democrático de tomada do poder ou de nele se manter.

De outro lado, e ademais das inserções apresentadas por Carlos Barbé no que toca à atualização do conceito de golpe de estado, é importante acrescentar o dado pertinente aos seus beneficiários (para quem se faz). O beneficiário de um golpe de estado nem sempre é o seu protagonista. Às vezes, assim, quem se beneficia de um golpe de estado não participa formalmente do ato, conquanto possa atuar nos bastidores.

Neste contexto, é fácil perceber que, se, por exemplo, um parlamento nacional editasse alguma norma para prorrogar mandatos de lideranças locais sem base em força maior e enquanto esta durar, e que, assim, impedisse a realização de eleições, realizaria um golpe de estado para beneficiar outros agentes políticos. No entanto, seria ingenuidade acreditar, considerando a complexidade do jogo político, que os parlamentares que aprovassem este tipo de norma não seriam beneficiários indiretos do seu próprio nefasto ato, pois, afinal de contas, em regra, eles são apoiados para obterem os seus próprios mandatos por estas lideranças locais, beneficiárias diretas da atitude usurpadora do poder.

Sendo assim, forçoso é convir, também ocorrerá golpe de estado quando um agente político obtém a prorrogação de seu mandato sem base em força maior e enquanto esta durar, impedindo-se, desta maneira, a realização de eleições, porque, no fundo, ele, indevida e ilegitimamente, substitui aquele que seria eleito em seu lugar no pleito regular cancelado.

De toda maneira, há, aqui, algo mais a considerar. Antes de ser um golpe de estado, a mudança da lei eleitoral ou da própria constituição para prorrogar

²² BARBÉ, Carlos. Golpe de Estado. Em Dicionário de Política. Coordenadores: Norberto Bobbio; Nicola Matteucci; Gianfranco Pasquino. Tradução Carmen C. Varrillal; Gaetano Lo Mónaco; João Ferreira; Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 8ª ed. Vol. I, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 545,

mandatos, *tout court*, agride a qualquer constituição democrática por violação ao princípio democrático e àqueles com ele mais diretamente relacionados, como o princípio da soberania popular, o princípio da representação, o princípio do sufrágio, o princípio da democracia semidireta, o princípio do pluralismo político e o princípio do direito de oposição.²³

No entanto, não se pode perder de vista que este tipo de golpe de estado poderá ser inviabilizado pela corte constitucional mediante o controle de constitucionalidade. Sucede que os tribunais só podem agir por provocação. Se esta provocação não ocorrer – o que é pouco provável num caso como este – o golpe de estado começará e terminará no parlamento. Mas se a corte constitucional for provocada e não decretar a inconstitucionalidade deste tipo de anomalia política, o golpe de estado ficará sacramentado pela corte constitucional. Vale dizer, por uma via oblíqua, a corte constitucional também poderá ser protagonista deste golpe de estado, tudo ressalvada a remota hipótese de revolta popular exitosa.

É claro que todo golpe de estado não violento, realizado mediante a utilização do sistema jurídico, ainda mais quando o problema é levado ao tribunal constitucional de um determinado país, e este ou não conhece da causa ou a julga improcedente, fica sempre uma dúvida em torno do assunto porque o uso indevido de filigranas jurídicas está aí, muitas vezes, para tentar legitimar o que carece de legitimidade. Isso, no entanto, não impede que os juristas, os cientistas sociais em geral, a imprensa e a sociedade como um todo opinem em torno do tema para o fim de classificar atos desta na natureza com nome que ele merece: golpe de estado.

11. CONCLUSÃO

Ante o exposto, concluiu-se o seguinte:

1. Em caso de força maior, como uma pandemia, que exija isolamento social total, é razoável, em princípio, o adiamento de eleição.

2. O adiamento de eleição, se e quando absolutamente necessário, como num caso de isolamento social total decorrente de pandemia, deve ocorrer sem prorrogação de mandato, pois, assim, a prevalência da vida humana em nada afetará ao princípio democrático. No entanto, se as projeções dos especialistas em epidemiologia evidenciarem que haverá necessidade de isolamento social total até depois do término dos atuais mandatos, aqui, sim, o confronto é sério, e a vida das pessoas está acima das eleições. Deste modo, estas devem ser adiadas até a data mais próxima possível, com prorrogação de mandatos, por conta desta insuperável força maior e da falta de regra prévia específica, ou que possa ser aplicada analogicamente, de exercício provisório dos cargos, e os eleitos tomarão posse logo depois. Mas, há que ficar claro que esta prorrogação de mandatos se limitará ao período necessário, que é o encerramento da necessidade de isolamento social total.

3. Tendo em conta o panorama atual, não há necessidade de adiamento, no Brasil, das eleições municipais marcadas para outubro de 2020, por causa da epidemia do COVID-19. Se os fatos futuros indicarem o contrário, vale o que está acima exposto nos itens 1 e 2.

23 No caso da Constituição brasileira, restariam, neste ponto, claramente violados o preâmbulo e os arts. 1º e parágrafo único, 5º, IV, 14 e § 5º e 9º, 17, 44, 82, 45, sem prejuízo de tantos outros dispositivos que dispensam maior atenção. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Para maior análise sobre o princípio democrático e os princípios dele decorrentes, ver SOUZA, Wilson Alves de. Sentença civil imotivada. Salvador: Editora Dois de Julho, 2012, p. 79/83.

4. O eventual ato de um parlamento, ainda que seja uma emenda à constituição, tendo por objeto prorrogação de mandato eleitoral além do tempo necessário, por conta da exigência de isolamento social total em caso de uma epidemia, sem relação direta com esta, ainda que a invoque como justificativa, é qualificável como inconstitucional e como golpe de estado. Estas qualificações devem ser mantidas, mesmo que uma corte constitucional não anule o ato, caso em que este órgão também será protagonista do golpe de estado, se provocado for. É exatamente o caso dos Projetos de Lei e de Emenda Constitucional apresentados recentemente no Congresso brasileiro, se aprovados e não anulados pelo Supremo Tribunal Federal, caso este seja provocado.

REFERÊNCIAS

BARBÉ, Carlos. Golpe de Estado. Em *Dicionário de Política*. Coordenadores: Norberto Bobbio; Nicola Matteucci; Gianfranco Pasquino. Tradução Carmen C. Varral; Gaetano Lo Monaco; João Ferreira; Luís Guerreiro Pinto Cacaís. 8ª ed. Vol. I, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. Código de Processo Civil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. <file:///C:/Users/JFBA/Documents/PRORROGAÇÃO%20DE%20MANDATO.STF.GOIÁS.1957.pdf>

BRASIL. Código Eleitoral. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. <file:///C:/Users/JFBA/Documents/PRORROGAÇÃO%20DE%20MANDATO.STF.%20MINAS.1965.pdf>

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. <file:///C:/Users/JFBA/Documents/PRORROGAÇÃO%20DE%20MANDATO.STF.%20GUANABARA.1962.pdf>

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=337072769883782B4E-03C752545F09A7.proposicoesWebExterno1?codteor=1731048&filaname=PEC+49/2019 Consultado em 10.04.2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=337072769883782B4E-03C752545F09A7.proposicoesWebExterno1?codteor=1731048&filaname=PEC+49/2019 Consultado em 10.04.2020.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1869844&filename=PL+809/2020

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral>.

BRASIL. Constituição do Estado da Bahia. http://www.al.ba.gov.br/fserver/:imagensAlbanet:upload:Constituicao_2018_EC_251.pdf

BRASIL. Lei Orgânica do Município do Salvador. <https://www.cms.ba.gov.br/lei-organica>.

GEORGIEVA, Kristalina; GHEBREYESUS, Tedros Adhanom. *Some say there is a trade-off: save lives or save jobs – this is a false dilemma*. <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2020/04/03/vs-some-say-there-is-a-trade-off-save-lives-or-save-jobs-this-is-a-false-dilemma> Acesso dia 04.04.2020.

ITÁLIA. Constituição. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf. Consultado dia 04.04.2020

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução: Peter Nauman. 2ª ed. São Paulo: Max Limonada, 2000.

NAPOLITANO, Marcos. *Golpe de Estado: entre o nome e a coisa*. Em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v33n96/0103-4014-ea-33-96-395.pdf>

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Representação, crise e mal-estar institucional*. Em Downloads/crisis-de-representacin-y-constituciones-contramayoritarias-0. Consultado em 09.04.2020.

PIAUÍ HOJE. COM. <https://piauihoje.com/noticias/politica/coronavirus-pec-de-elmano-pede-prorrogacao-dos-mandatos-de-prefeito-e-vereadores-a-te-2022-344546.html>

SOUZA, Wilson Alves de. *Sentença civil imotivada*. Salvador: Editora Dois de Julho, 2012.

SOUZA, Wilson Alves de. *Los límites subjetivos internos de la jurisdicción. Caracterización de la sentencia dictada por un órgano jurisdiccional sin atribución constitucional*. Salvador: Editora Dois de Julho, 2016.

WERNECK, Guilherme Loureiro. Entrevista. <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/25/quando-acaba-a-quarentena-o-que-dizem-infectologistas-e-epidemiologistas.htm> Consultado dia 05.04.2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331706/WHO-2019-nCoV-Leveraging_GISRS-2020.1-spa.pdf