

PARECER Nº , DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as Propostas de Emenda à Constituição nºs 18, de 2020, primeiro signatário o Senador Randolfê Rodrigues, que *acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para dispor sobre o adiamento das eleições municipais para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, previstas para 4 de outubro de 2020, para o dia 6 de dezembro do mesmo ano, em decorrência das medidas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde;* 22, de 2020, primeiro signatário o Senador José Maranhão, que *acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar o adiamento, por dois meses, das eleições municipais de 2020 e dos prazos eleitorais respectivos;* e 23, de 2020, primeira signatária a Senadora Rose de Freitas, que *adia para o mês de dezembro a realização das eleições municipais previstas para outubro de 2020, que tramitam em conjunto.*

Relator: Senador **WEVERTON**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame desta Casa as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nºs 18, de 2020, cujo primeiro signatário é o Senador Randolfê Rodrigues, que *acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para dispor sobre o adiamento das eleições municipais para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, previstas para 4 de outubro de 2020, para o dia 6 de dezembro do mesmo ano, em decorrência das medidas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde;* 22, de 2020, cujo primeiro signatário o Senador José Maranhão, que *acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar o adiamento, por*



SF/20531.28523-23

dois meses, das eleições municipais de 2020 e dos prazos eleitorais respectivos; e 23, de 2020, cuja primeira signatária a Senadora Rose de Freitas, que adia para o mês de dezembro a realização das eleições municipais previstas para outubro de 2020, que tramitam em conjunto.

A PEC nº 18, de 2020, busca adiar as eleições municipais marcadas para o mês de outubro para o dia 6 de dezembro de 2020, em primeiro turno, e para o dia 20 subsequente, em segundo turno, autorizando o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a fazer as adaptações necessárias ao calendário eleitoral.

Já as PEC nºs 22 e 23, de 2020, determinam que as eleições municipais previstas para o mês de outubro de 2020 realizar-se-ão no primeiro domingo de dezembro, em primeiro turno, e no terceiro domingo de dezembro, em segundo turno, onde houver.

Nenhuma das proposições afeta os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores ou a data de posse dos eleitos.

A PEC nº 18, de 2020, recebeu 35 emendas.

A Emenda nº 1, do Senador Ciro Nogueira, determina que, na próximas eleições, o recebimento dos votos começará às 7 e terminará às 20 horas, sendo o período entre 7 e 10 horas reservado para os eleitores com mais de 60 anos de idade ou cuja condição de saúde possa agravar a evolução da Covid-19, na forma de instrução expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A Emenda nº 2, do Senador Antonio Anastasia, prevê que, se na data fixada for inviável a realização das eleições por motivo de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19, o Tribunal Superior Eleitoral comunicará o Congresso Nacional que, por decreto legislativo, definirá nova data, devendo esta ser ainda no ano de 2020.

A Emenda nº 3, do Senador Ciro Nogueira, prevê o voto facultativo para os eleitores com mais de 60 (sessenta) anos de idade ou cuja condição de saúde possa agravar a evolução da Covid-19, na forma de instrução expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A Emenda nº 4, do Senador Otto Alencar, estabelece o voto facultativo enquanto durar a pandemia.



A Emenda nº 5, do Senador Ciro Nogueira, estabelece o adiamento das próximas eleições em dois anos e a prorrogação dos mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

A Emenda nº 6, do Senador Chico Rodrigues, autoriza o Tribunal Superior Eleitoral a estabelecer regras especiais para a campanha e o Poder Público a adotar medidas especiais, tudo para evitar a propagação da Covid-19, inclusive a ampliação do horário de votação.

A Emenda nº 7, do Senador Eduardo Braga, prevê que na hipótese de a evolução da Pandemia da Covid-19 tornar inadequada a realização das eleições nas datas fixadas, o Tribunal Superior Eleitoral poderá promover a sua alteração em todo o território nacional ou nos municípios em que for necessário.

A Emenda nº 8, do Senador Major Olimpio, também estabelece o adiamento das próximas eleições em dois anos e a prorrogação dos mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

A Emenda nº 9, do Senador Alvaro Dias, determina que, em caso de omissão do estatuto, o órgão de direção nacional do partido estabelecerá as normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações, publicando-as no Diário Oficial da União até três dias antes das convenções, ressalvada a autonomia do órgão para a fixação de prazo superior.

A Emenda nº 10, do Senador Nelsinho Trad, prevê a obrigatoriedade e não a faculdade de o Tribunal Superior Eleitoral promover os ajustes necessários à nova data das eleições e fixa prazo para tal.

A Emenda nº 11, do Senador Carlos Viana, prevê que, nas próximas eleições, é vedado às emissoras de rádio e televisão transmitir programa apresentado ou comentado por candidato, a partir da data do respectivo pedido de registro, sob pena de imposição da multa prevista no § 2º do art. 45 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário.

A Emenda nº 12, do Senador Alvaro Dias, estabelece que a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações majoritárias poderão ser realizadas em mais de um dia, desde que dentro do período estabelecido em lei.



A Emenda nº 13, do Senador Marcelo Castro prevê o voto facultativo nas próximas eleições.

A Emenda nº 14, do Senador Marcelo Castro, prevê que os mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos nas próximas eleições encerrar-se-ão em 31 de dezembro de 2026. Trata-se de alteração que busca aplicar a coincidência de mandatos a partir de 2026.

A Emenda nº 15, do Senador Alvaro Dias, fixa prazo para o Tribunal Superior Eleitoral promover os ajustes nas resoluções referentes às próximas eleições.

A Emenda nº 16, do Senador Rodrigo Cunha, autoriza o Tribunal Superior Eleitoral a revisar o calendário eleitoral e estabelece que, nos ajustes das normas eleitorais será observado o prazo de noventa dias para os casos de desincompatibilização e os prazos vigentes para as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais.

A Emenda nº 17, do Senador Marcelo Castro, autoriza o Tribunal Superior Eleitoral a adiar, até dezembro de 2020, o primeiro e o segundo turno das eleições municipais previstas para outubro.

A Emenda nº 18, do Senador Marcelo Castro determina que, nas próximas eleições, o recebimento dos votos começará às 7 e terminará às 20 horas, sendo o período entre 7 e 11 horas reservado para os eleitores com mais de 60 anos de idade.

A Emenda nº 19, do Senador Alessandro Vieira, prevê que, na revisão do calendário eleitoral, serão mantidos os interstícios.

A Emenda nº 20, da Senadora Eliziane Gama, prevê que haverá local e horário reservados para os eleitores com mais de 60 anos de idade ou cuja condição de saúde possa agravar a evolução da Covid-19, na forma de instrução expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A Emenda nº 21, do Senador Alessandro Vieira, determina que o Tribunal Superior Eleitoral, deverá, para efeito do período de votação, respeitar os protocolos de saúde oficialmente adotados, bem como estabelecer horários exclusivos para a votação de idosos.

A Emenda nº 22, do Senador Styvenson Valentim, institui o voto facultativo como norma permanente.



A Emenda nº 23, do Senador Angelo Coronel, adia as eleições por dois anos e prorroga o mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

A Emenda nº 24, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, fixa os dias da eleição em 15 de novembro, em primeiro turno, e 6 de dezembro, em segundo turno.

A Emenda nº 25, do senador Jaques Wagner, prevê que o Tribunal Superior Eleitoral somente poderá ajustar o calendário eleitoral se observados critérios técnicos e científicos das autoridades reconhecidas nacionalmente e internacionalmente.

A Emenda nº 26, da Senadora Eliziane Gama, estabelece que o período de votação será das 7:00 às 20:00 nas próximas eleições.

A Emenda nº 27, da Senadora Rose de Freitas, prevê que a eleição realizar-se-á em dois dias, de 8:00 às 18:00.

A Emenda nº 28, do Senador Mecias de Jesus, retira, para essas eleições, a vedação da realização, nos três meses que antecedem o pleito, de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

A Emenda nº 29, do Senador Mecias de Jesus, estabelece que os prazos para desincompatibilização previstos na legislação em vigor serão computados considerando-se a nova data de realização das eleições de 2020.

A Emenda nº 30, do Senador Irajá, prevê, para o futuro, coincidência das eleições e mandato de cinco anos para todos.

A Emenda nº 31, do Senador Roberto Rocha, adia as eleições por dois anos e prorroga o mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

A Emenda nº 32, do Senador Dário Berger, também adia as eleições por dois anos e prorroga o mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.



A Emenda nº 33, do Senador Wellington, Fagundes adia as eleições por dois anos e prorroga o mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores.

A Emenda nº 34, do Senador Wellington Fagundes, prevê que, em relação às eleições adiadas de 2020, só serão vedadas as condutas previstas nos incisos V e VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, no período entre o início do registro de candidaturas até a posse dos eleitos.

A Emenda nº 35, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, determina que, em caráter excepcional, para as eleições municipais de 2020, a propaganda eleitoral gratuita pelo rádio, televisão, internet e outros meios de comunicação, terá início 45 dias antes da antevéspera do dia da realização do pleito.

Além dessas emendas, foram protocoladas as seguintes propostas que, em razão dos apertados prazos, não chegaram a obter assinaturas e são consideradas como sugestões de seus ilustres autores:

A emenda do Senador Otto Alencar prevê o voto facultativo, enquanto durar a Pandemia de Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde;

A emenda do Senador Veneziano Vital do Rêgo estabelece que, em caráter excepcional, o período de votação será das 7:00 às 18:00 nas próximas eleições.

A emenda do Senador Rogério Carvalho prevê a realização das eleições no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e 6 de dezembro, em segundo turno.

A emenda do Senador Marcelo Castro retira, para essas eleições, a vedação da realização, nos três meses que antecedem o pleito, de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.



A emenda da Senadora Rose de Freitas prevê que as eleições para o dia 15 de novembro, e primeiro turno, e 6 de dezembro em segundo turno, das 7 às 20 horas.

A emenda do Senador Veneziano Vital do Rêgo prevê que, em caráter excepcional, para as eleições municipais de 2020, o chefe do executivo municipal deverá até o dia anterior ao início da campanha eleitoral, estabelecer as normas sanitárias que irão vigor durante todo o processo eleitoral, cabendo alterações entre os períodos de primeiro e segundo turno ou em caso de justificado interesse público relativo aos riscos a saúde. Essas normas deverão ser acompanhadas e fiscalizadas por uma Comissão Sanitária Eleitoral Municipal formada por autoridades sanitárias municipais, indicadas pelo prefeito, representante do Ministério Público Eleitoral, por representante da OAB e por representantes formados na área de saúde indicados, em número unitário, por cada coligação participante do pleito e pela Câmara Municipal dos Vereadores.

A emenda do Senador Eduardo Girão determina que, para o ano de 2020, fica reduzido em 50% o valor originalmente previsto para repasse ao Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha.

A emenda do Senador Eduardo Girão prevê a coincidência das eleições a partir de 2026.

A emenda da Senadora Leila Barros fixa em 1º de março de 2021 o prazo final para ajuizamento da representação prevista no art. 30-A da Lei nº 9.504, de 1997 e em 18 de dezembro de 2020, o prazo máximo para a diplomação,

A emenda da Senadora Leila Barros determina que, em relação à conduta vedada prevista no art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504, 1997, os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos dois primeiros quadrimestres dos três últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

II – ANÁLISE

Cabe, aqui, proceder à análise das proposições quanto à sua admissibilidade e mérito.



Quanto à admissibilidade, as três propostas, preenchem o requisito do art. 60, I, da nossa Carta Magna, tendo sido subscritas por mais de um terço dos membros desta Casa.

No tocante às limitações circunstanciais, nada obsta a apreciação das matérias, uma vez que o País não se encontra na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Ademais, as propostas não tratam de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa nem atinge as chamadas cláusulas pétreas.

Está, assim, atendido o disposto no art. 60, I, e §§ 1º, 4º e 5º da Constituição, e nos arts. 354, §§ 1º e 2º, e 373 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Também, não incorrem as PECs na proibição prevista no art. 371 do RISF, pois não visam à alteração de dispositivos sem correlação entre si.

No tocante ao mérito, assiste total razão aos autores das PECs nºs 18, 22 e 23, de 2020.

Parece-nos, certamente, possível, em tese, que se promova, por meio de PEC, o adiamento das eleições municipais de 2020, tendo em vista a atual pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Existe hoje, praticamente, um consenso sobre a dificuldade da realização das eleições municipais de outubro de 2020 na data programada, em face das medidas de saúde pública determinadas para o combate à Covid-19.

Efetivamente, a necessidade de isolamento social que se impõe hoje à sociedade brasileira pode comprometer a realização do pleito, especialmente se considerarmos todos os eventos que o precedem, como as convenções e a própria campanha.

Essa convicção é compartilhada pela grande maioria das autoridades sanitárias e pelos estudiosos da matéria.

Tivemos oportunidade de debater o tema, no dia 16 de junho último, em reunião realizada no Gabinete do Presidente do TSE, Ministro Luís Roberto Barroso, da qual participaram, além dos Presidentes e dos



Líderes dos partidos políticos representados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, cientistas do porte de David Uip, infectologista da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo e do Instituto de Infectologia Emílio Ribas e ex-Diretor Executivo do Instituto do Coração de São Paulo; Paulo Lotufo, epidemiologista e professor da Universidade de São Paulo; Ana Ribeiro, epidemiologista do Observatório Covid-19; Esper Kallas, infectologista titular do Departamento de Moléstias Infecciosas e Parasitárias da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo; Clóvis Arns, Presidente da Associação Brasileira de Infectologia; Gonzalo Vecina Neto, sanitarista e fundador da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa); Atila Iamarino, biólogo e doutor em microbiologia pela Universidade de São Paulo e divulgador científico na *internet*; e Roberto Kraenkel, físico teórico, especialista em modelagem em epidemiologia.

Essa opinião foi compartilhada pela maioria dos membros desta Casa, na Sessão Temática que realizamos para debater o tema, no dia 17 subsequente.

No final de semana subsequente, nos envolvemos em uma maratona de reuniões virtuais com especialistas das diversas áreas.

Participaram desses debates representantes da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep), incluindo os doutores Marcelo Weick Pogliese, Coordenador Geral; Gabriela Rollemberg de Alencar, Secretária-Geral; Maria Cláudia Bucchianeri, Relatora-Geral do Grupo de Trabalho sobre Eleições e Pandemia; Rodolfo Viana Pereira; Juliana Rodrigues Freitas; Michelle Pimentel Duarte; Luiz Magno Bastos Júnior; e Volgane Carvalho.

Também esteve presente o Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (Ibrade), pelo Ministro Henrique Neves e pela doutora Ângela Cignachi.

Estiveram presentes nos debates os Ex-Ministros do Tribunal Superior Eleitoral Joelson Dias e José Eduardo Alckmin

Do Instituto de Direito Partidário e Político (Pluris), estiveram presentes os doutores Marilda Silveira, Sidney Neves, Fabrício Medeiros, José Eduardo Cardoso, Ex-Ministro da Justiça e ex-Advogado-Geral da União, Gustavo Guedes, Ezyikely Barros, Hélio Silveira, Luiz Viana, Eduardo Damin, Alessandro Lordello, Paulo Machdo, Gustavo Kanfner, e Carla Rodrigues.



Debatemos também, no Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE), com os doutores Haroldo Santos, do Conselho Federal de Contabilidade, Seção do Espírito Santo; Melillo Dinis, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Luciano Caparroz, da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo (OAB-SP); Flávia Pellegrino, do Pacto pela Democracia; Ana Claudia Santano, da Transparência Eleitoral Brasil; Igor Pantoja, da Rede Nossa São Paulo, e Marcelo Issa, do Movimento Transparência Partidária.

Participaram, ainda, os doutores Guilherme de S. Gonçalves, Lara Marina Ferreira, e Rafael Morgental Soares, além de João Carlos Matos, do Gabinete da Liderança do PDT na Câmara dos Deputados.

Todos apresentaram contribuições de grande importância e convergiram sobre a necessidade de se adiarem as próximas eleições para reduzir os riscos à saúde da população.

Foi, ainda, realizada nova Sessão de Debate Temático para discutir o tema, em sistema remoto, no dia 22 de junho.

Os debates se iniciaram com os doutores Paulo Lotufo; Epidemiologista e professor da Universidade de São Paulo (USP); Átila Iamarino, Biólogo e pesquisador brasileiro, formado em microbiologia e doutor em virologia; e David Uip, Infectologista, professor da Faculdade de Medicina do ABC e professor livre docente da USP. Todos convergiram sobre a necessidade de se adiarem as eleições.

Em seguida, falou o ilustre Presidente do Tribunal Superior Eleitoral Ministro Luís Roberto Barroso, que reiterou a opinião sobre a conveniência do adiamento das eleições na linha do que aqui se propõe.

O Ministro Henrique Neves da Silva, que honrou o Tribunal Superior Eleitoral no período de 2012 a 2017, e que, é importante registrar, tem emprestado o seu vasto conhecimento da matéria desde o início dos debates, com colaborações inestimáveis, falou em seguida, também reforçando os pontos aqui já afirmados.

Na mesma linha, foi a doutora Luciana Diniz Nepomuceno, representando o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.



O Senhor Presidente da Confederação Nacional de Municípios, Gladermir Aroldi, falando em seguida, defendendo o adiamento das eleições para além do corrente ano.

De sua parte, o senhor Melillo Dinis, Diretor Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, essencialmente defendeu a necessidade de o eventual adiamento das eleições não afetar as penas de inelegibilidade decretadas com base na Lei da Ficha Limpa.

Finalmente, o doutor Marcelo Weick Pogliese, Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral, também defendeu a necessidade do adiamento das eleições, em nome da segurança sanitária de todos aqueles envolvidos no pleito.

Após os especialistas, os membros desta Casa usaram da palavra, manifestando, majoritariamente, pela ideia do adiamento das eleições nas datas propostas, como forma de, ao mesmo tempo garantir a segurança sanitária e a higidez do processo democrático.

Face a todo esse quadro, fica claro que se impõe, então, o adiamento, que permitirá que possamos realizar com segurança e normalidade as próximas eleições, sem que seja necessária alteração do mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores ou daqueles a serem eleitos em 2020.

Cabe, inicialmente, esclarecer que essa providência não se choca com o princípio da anterioridade eleitoral, inserta no art. 16 da Constituição.

Efetivamente, o princípio (ou regra) da anterioridade eleitoral nada mais é do que uma exteriorização do pilar da segurança jurídica que deve presidir o processo eleitoral. Essa garantia se destina a impedir a *deformação* do processo eleitoral, por meio da alteração *casuística* e *oportunistamente* de suas disposições, com o propósito nada republicano de desequilibrar o pleito em benefício de certos atores a menos de um ano do pleito.

O eminente Ministro Sepúlveda Pertence bem sistematizou o conteúdo jurídico do art. 16, afirmando que [a norma] *surge como resposta à prática do 'casuismo', ou seja, da alteração ad hoc da legislação eleitoral, em proveito de facção dominante, segundo as circunstâncias e as*



conveniências previsíveis a cada eleição (STF – Pleno, RE nº 129.392/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 16.04.1993).

Existem, desse modo, razões substantivas que justificam o art. 16 da Carta: consiste em preservar, tanto quanto possível, alguns postulados constitucionais, como (i) do pleno exercício dos direitos políticos, (ii) da igualdade de chances e do pluralismo político e (iii) da proteção das minorias políticas.

Não por outra justificativa, o ilustre Ministro Gilmar Mendes assentou que o princípio da anterioridade eleitoral compõe o intitulado devido processo legal eleitoral, consubstanciando *uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos* (STF – Pleno, RE nº 637.485/RJ, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 21.05.2013).

Em consequência, haverá a ofensa ao art. 16 da Constituição se se verificar (i) o rompimento dessa igualdade de participação ou de chances entre os diferentes atores (*e.g.*, partidos políticos e respectivos candidatos), (ii) a deturpação de tal ordem que comprometa a legitimidade e a normalidade do pleito, (iii) a introdução de fator de perturbação do pleito e (iv) a promoção de alteração motivada por propósito casuístico (STF – Pleno, ADI nº 3345, rel. Min. Celso de Mello, DJe 20.08.2010).

As PECs sob análise, porém, não vulneram essa teleologia subjacente ao art. 16 da Carta de 1988.

De fato, regime jurídico transitório constante das presentes proposições não cria desequiparações ou assimetrias jurídicas entre os diferentes partidos ou seus respectivos candidatos. As alterações nela veiculadas afetam, de forma isonômica, todos os participantes da competição eleitoral, sem instituir qualquer *discrimen* ou critério suspeito capazes de gerar um rompimento, ainda que sutil, do postulado constitucional da igualdade de chances.

Além disso, as proposições não introduzem deturpação descaracterizadora da normalidade e da lisura das eleições municipais de 2020. Em verdade, promovem uma alteração *circunstancial* e *transitória* dos marcos temporais para a realização de algumas etapas assaz relevantes, como as convenções partidárias e a formalização dos registros de candidatura.

O que fazem, a rigor, é *empurrar* os prazos de algumas etapas do processo eleitoral, todos mantidos nesse ano de 2020, no afã de permitir



que o pleito ocorra dentro de algum estado de normalidade sanitária e social. Assim, o objetivo é eliminar, ou, ao menos, reduzir, os potenciais impactos negativos decorrentes da grave crise sanitária que assola o país.

Dada a real possibilidade de aglomerações em eventos relevantes do processo eleitoral em período em que não haja o achatamento da curva de casos e de óbitos por Covid-19, a *prudência* e *cautela* para com a vida e a saúde dos cidadãos brasileiros, predicados que norteiam diuturnamente a atuação deste Congresso Nacional, recomendam o adiamento não apenas das eleições, mas também de algumas etapas.

Como corolário, o conjunto de argumentos apresentado rechaça qualquer alegação de casuísmo ou de oportunismo nas proposições. A pandemia da Covid-19 e a grave crise sanitária dela decorrente impõem a formulação de modelos que *conciliem* a proteção à vida e à saúde, valores revestidos de absoluta prioridade, com a realização das eleições ainda neste ano, em um ambiente provavelmente menos suscetível à disseminação da doença e ao advento de uma segunda onda de contaminação.

Em outras palavras, encampar o adiamento das eleições e de algumas etapas do processo eleitoral, nos termos em que previstos nas PECs, é medida constitucionalmente adequada, ante as incertezas quanto ao quadro da pandemia do novo Coronavírus.

Daí por que, antes de ultrajar o art. 16 da nossa Constituição, as modificações inseridas nas PECs potencializam outros valores bastante caros à nossa ordem constitucional, como a vida e a saúde, sem implicar qualquer ruptura das instituições democráticas ou mesmo fraude à Constituição, haja vista a manutenção, ainda no corrente ano, das principais etapas do processo eleitoral.

Com isso asseguraremos a normalidade do processo democrático sem que haja solução de continuidade na administração pública nos nossos Municípios, nesse difícil momento por que passa a humanidade.

De outra parte, é preciso evitar que ocorra a prorrogação do mandato dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, uma vez que tal providência, em princípio, encontra impedimento constitucional, por atingir cláusula pétrea.



Efetivamente, estabelece o art. 60, § 4º, II, da Lei Maior que não será objeto de deliberação a proposta de emenda à Constituição tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico;

Trata-se de dispositivo que visa a garantir um dos princípios fundamentais da nossa Democracia representativa, que consta do art. 1º da nossa Lei Maior, o de que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

Em face desses dispositivos, a prorrogação de mandatos, que, na prática, permitiria que pessoas exercessem o poder sem terem sido eleitos para tal, pode ser interpretada como tendente a abolir o voto periódico, o que traria para a proposição a nódoa da inconstitucionalidade.

Nessa direção, vale registrar que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desta Casa, em 23 de abril de 2003, já declarou a inconstitucionalidade de PEC nº 25, de 2002, que *acrescenta art. 84 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para prorrogar o mandato dos atuais prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, de modo a possibilitar, a partir de 2006, eleições gerais e coincidência de mandatos em todos os níveis*. A PEC foi arquivada no dia 6 de maio subsequente, por esse motivo.

Assim, deve-se buscar, como fazem as PECs sob exame, adiar as eleições, sem que isso implique a prorrogação de mandatos.

Entretanto, as três proposições apresentam um problema, no tocante às datas propostas para as próximas eleições, tendo em vista as providências a cargo da Justiça Eleitoral para a diplomação dos eleitos.

De fato, o prazo entre a eleição e a posse previsto nas PECs pode ser demasiadamente limitado.

Vale citar, por exemplo, os prazos de prestação de contas das campanhas previstos nos incisos III e IV do art. 29 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, em trinta e vinte dias, em cada turno da eleição, que não poderiam ser cumpridos, absolutamente, nos municípios em que houver segundo turno.

Registre-se, ainda que o julgamento das contas dos eleitos deve ser feita pela Justiça Eleitoral antes de diplomação, conforme determinação do § 1º do art. 30 da citada Lei nº 9.504, de 1997, que prevê que *a decisão*



que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até três dias antes da diplomação.

Além da questão operacional relacionada com a gestão das eleições, do ponto de vista político, o prazo pode ser muito exíguo para que se faça a transição de poder nas administrações municipais.

Assim, parece-nos necessário ajustar as datas previstas nas PECs.

Nesse sentido, após consultas com vários especialistas, tanto da área sanitária, como da área eleitoral, incluindo autoridades e técnicos da Justiça Eleitoral, concluiu-se que a melhor opção é de fixar a realização das próximas eleições nos dias 15, em primeiro turno, e 29 de novembro de 2020, em segundo turno.

Ademais, cabe fazer alguns pequenos ajustes nas proposições, inclusive, seguindo o que fez esta Casa quando apreciou, sob a batuta do Senador Antonio Anastasia, a PEC nº 10, de 2020, que se transformou na Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020, que *institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.*

Aquela PEC – cujo tema é fortemente correlato com as sob análise, na medida em que todas tratam de normas especiais a serem aplicadas no período de pandemia –, na forma como aprovada pela Câmara dos Deputados, pretendia introduzir o art. 115 ao ADCT – outra coincidência.

Em sua proposta, aprovada por esta Casa, o ilustre relator optou por transformar o pretendido art. 115 do ADCT em dispositivos autônomos da própria PEC nº 10, de 2020.

Com isso, a proposição passou a conter apenas disposições próprias, sem promover alterações no corpo permanente da Constituição ou no ADCT, como já fizeram as Emendas Constitucionais nºs 2, 67, 70, 79, 91 e 98.

A alternativa adotada pelo eminente Senador Antonio Anastasia é, certamente, tecnicamente mais adequada, uma vez que, apesar dos inúmeros precedentes em contrário, o ADCT deveria conter apenas as normas transitórias ao texto originário da Constituição, inclusive pelas



referências temporais que isso impõe. Não é ele, nessa linha, destinado a conter dispositivos transitórios supervenientes.

Assim, não cabe, aqui, nem mesmo invocar o art. 12, III, da Lei Complementar nº 95, de 25 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*, que afirma que *a alteração da lei será feita (...) por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo*, uma vez que não se trata de alteração pertinente ao ADCT.

Assim, na esteira da Emenda Constitucional nº 106, de 2020, estamos propondo substitutivo à PEC nº 18, de 2020, que é a mais antiga das que tramitam em conjunto, com dispositivos autônomos.

Do ponto de vista de mérito, além da mudança da data original prevista, buscou-se detalhar os prazos do calendário eleitoral com referência na nova data da eleição, fazendo as adaptações necessárias, e reforçar a obrigação de o Tribunal Superior Eleitoral promover os outros ajustes que se sejam imprescindíveis no calendário e no processo eleitoral, não apenas em face do adiamento da data das eleições, como também para assegurar a segurança dos eleitores nessa período de pandemia.

Aqui caminhamos ao lado de emendas e sugestões apresentadas pelos Senadores Ciro Nogueira, Chico Rodrigues, Nelsinho Trad, Alessandro Vieira, Alvaro Dias, Marcelo Castro, Jaques Wagner, Mecias de Jesus, Leila Barros e Rogério Carvalho, que pedem que se datalhe o cronograma eleitoral e se reforce a obrigação do Tribunal Superior Eleitoral de promover os ajustes.

Várias dessas emenda caminharam no sentido da implantação do voto facultativo nas próximas eleições para todos os eleitores ou para aqueles do grupo de risco para a Covid-19. Ocorre que tomar essa providência nesse momento poderia representar sério desincentivo à participação dos eleitores. Isso pode ser ainda mais grave se se defere o voto facultativo apenas para, por exemplo, os maiores de 60 anos, uma vez que, como muitos candidatos têm nesse grupo a sua base eleitoral, estaríamos intervindo na isonomia entre eles.

Nesse ponto, também em entendimentos com a Justiça Eleitoral optou-se por aguardar a evolução da pandemia e, se for necessário, o próprio



Tribunal Superior Eleitoral poderia ampliar as hipóteses de justificação eleitoral ou o Congresso Nacional poderia votar uma anistia para esses eleitores.

No que se refere à possibilidade de se ampliar o horário de votação, na linha do que propõem os Senadores Veneziano Vital do Rêgo, Eliziane Gama, Alessandro Vieira e Rose de Freitas, optamos por autorizar o Tribunal Superior Eleitoral a disciplinar a matéria, uma vez que se trata de tema que deve ser feito dependendo da situação sanitária de cada município.

Vale registrar que o próprio Tribunal se comprometeu em fazer a ampliação do horário de votação, como deixou claro o Ministro Luis Roberto Barroso na sessão do dia 22 de junho.

Ainda nessa linha, permite-se que, se as condições sanitárias de um determinado município o exigirem, o Tribunal possa adiar as respectivas eleições. Caso o adiamento abranja todo um Estado, a providência exigirá a autorização do Congresso Nacional. Aqui, acolhemos as ideias apresentadas pelos Senadores Antonio Anastasia e Eduardo Braga.

Não estamos, entretanto, introduzindo no substitutivo qualquer alteração que não se relacione especificamente com o objeto do adiamento das eleições do corrente ano.

Finalmente, cabe registrar que também acolhemos, no substitutivo inúmeras sugestões de aperfeiçoamento e de redação que Senadores, Magistrados e especialistas gentilmente nos encaminharam após a divulgação da primeira versão deste relatório.

III – VOTO

Do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das PECs nºs 18, 22 e 23, de 2020, e, no mérito pela aprovação da PEC nº 18, de 2020, na forma do substitutivo que segue, restando, assim, prejudicados o texto original e as emendas a ele apresentadas, bem como as PECs nºs 22 e 23, de 2020:

EMENDA Nº (SUBSTITUTIVO)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 18, DE 2020



Adia, em razão da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

§ 1º Ficam estabelecidas, para as eleições de que trata o *caput*, as seguintes datas:

I – a partir de 11 de agosto, para a vedação às emissoras para transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, conforme previsto no art. 45, § 1º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

II – entre 31 de agosto e 16 de setembro, para a realização das convenções para escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações, a que se refere o art. 8º, *caput*, da Lei nº 9.504, de 1997;

III – até 26 de setembro, para que os partidos e coligações solicitem à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos, conforme disposto no art. 11, *caput*, da Lei nº 9.504, de 1997, e no art. 93, *caput*, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965;

IV – após 26 de setembro, para o início da propaganda eleitoral, inclusive na internet conforme disposto nos arts. 36 e 57-A, da Lei nº 9.504, de 1997, e no art. 240, *caput*, da Lei nº 4.737, de 1965;

V – a partir de 26 de setembro, para que a Justiça Eleitoral convoque os partidos e a representação das emissoras rádio e de televisão para elaborarem plano de mídia, conforme disposto no art. 52 da Lei nº 9.504, de 1997;



VI – 27 de outubro, para que partidos políticos, as coligações e os candidatos, obrigatoriamente, divulguem o relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados, conforme disposto no art. 28, § 4º, II, da Lei nº 9.504, de 1997;

VII – até 15 de dezembro, para o encaminhamento à Justiça Eleitoral do conjunto das prestações de contas de campanha dos candidatos e dos partidos políticos, relativamente ao primeiro e, onde houver, ao segundo turno das eleições, conforme disposto no art. 29, III e IV, da Lei nº 9.504, de 1997.

§ 2º Os demais prazos fixados na Lei nº 9.504, de 1997, e pela Lei nº 4.737, de 1965, que não tenham transcorrido na data da publicação desta Emenda Constitucional e tenham como referência a data do pleito serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020.

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

I – não se aplica o prazo previsto no art. 30, § 1º, da Lei nº 9.504, de 1997, devendo a decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos ser publicada até o dia 12 de fevereiro de 2021;

II – o prazo para a propositura da representação de que trata o art. 30-A da Lei nº 9.504, de 1997, será até o dia 1º de março de 2021;

III – ficam os partidos políticos autorizados a realizar, por meio virtual, independentemente de qualquer disposição estatutária, convenções ou reuniões para a escolha de candidatos e formalização de coligações, bem como para a definição dos critérios de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o art. 16-C da Lei nº 9.504, de 1997;

IV – os prazos para desincompatibilização que, na data da publicação desta Emenda Constitucional, estiverem:

a) a vencer, serão computados considerando-se a nova data de realização das eleições de 2020;

b) vencidos, serão considerados preclusos, vedada a sua reabertura.



V – a diplomação dos candidatos eleitos ocorrerá em todo país até o dia 18 de dezembro, salvo as situações previstas nos §§ 4º e 5º;

VI – os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional;

VII – em relação à conduta vedada prevista no art. 73, *caput*, VII, da Lei nº 9.504, de 1997, os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos dois primeiros quadrimestres dos três últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

VIII – no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinadas ao enfrentamento da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 4º No caso de as condições sanitárias em um determinado município não permitirem a realização das eleições nas datas previstas neste artigo, o Plenário do Tribunal Superior Eleitoral poderá, de ofício ou por provocação do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral respectivo e após oitiva da autoridade sanitária nacional, designar novas datas para a realização do pleito, tendo como data limite o dia 27 de dezembro de 2020, bem como dispor sobre as medidas necessárias à conclusão do processo eleitoral, dando ciência do fato à Comissão Mista de que trata o art. 2º do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

§ 5º No caso de as condições sanitárias de um Estado não permitirem a realização das eleições nas datas previstas neste artigo, o Congresso Nacional, por provocação do Tribunal Superior Eleitoral, instruída com manifestação da autoridade sanitária nacional, e após parecer da Comissão Mista de que trata o art. 2º do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, poderá editar decreto legislativo designando novas datas para a realização do pleito, tendo como data limite o dia 27 de dezembro de 2020, cabendo ao



Tribunal Superior Eleitoral dispor sobre as medidas necessárias à conclusão do processo eleitoral.

§ 6º O Tribunal Superior Eleitoral:

I – promoverá a adequação das resoluções que disciplinam o processo eleitoral de 2020, em conformidade com o disposto nesta Emenda Constitucional;

II – fica autorizado a promover ajustes nas normas referentes:

a) aos prazos para fiscalização e acompanhamento dos programas de computador utilizados nas urnas eletrônicas para os processos de votação, apuração e totalização, bem como de todas as fases do processo de votação, apuração das eleições e processamento eletrônico da totalização dos resultados, para adequá-los ao novo calendário eleitoral;

b) à recepção dos votos, justificativas, auditoria e fiscalização no dia da eleição, inclusive no tocante ao horário de funcionamento das seções eleitorais e à distribuição dos eleitores no período, de forma a propiciar a melhor segurança sanitária possível de todos os participantes do processo eleitoral.

Art. 2º Não se aplica o art. 16 da Constituição Federal às disposições de que trata esta Emenda Constitucional.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

