

## OS EFEITOS DO COVID-19 NAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020 EM UM CONTEXTO LOCAL<sup>1</sup>

Igor Noronha de Freitas<sup>2</sup>  
Adriane Moraes Koehn<sup>3</sup>

Texto para Discussão - 04

Texto Publicado em: 05/06/2020

### 1 INTRODUÇÃO

Em abril de 2020 (dois mil e vinte) o Brasil se vê em meio a uma série de questionamentos sobre como enfrentar a pandemia global provocada pelo COVID-19. Que medicamentos podem combater o novo vírus. Qual a forma de isolamento a ser adotada para mitigar o contágio das pessoas pelo vírus e conseqüentemente não abarrotar o sistema público de saúde, que não está preparado para internações em massa. Quais serão as medidas econômicas que se farão necessárias como resposta do governo à crise que se vislumbra. Estes e outros questionamentos tomam conta dos debates: junto aos profissionais da saúde, na imprensa, entre as pessoas nas suas mais variadas relações, nos vários setores da economia, na academia e também junto à classe política, que tem a responsabilidade de condução de todas essas questões e tomar decisões.

Neste conjunto de situações renova-se o debate acerca do tamanho do Estado, em que grau deve intervir na economia e também volta à pauta dos debates políticos a unificação dos pleitos, geral e local. A possibilidade de as eleições serem em uma única oportunidade, independentemente do tempo de mandato, mas que nelas sejam escolhidos dos prefeitos ao

---

<sup>1</sup> Texto para discussão do Observatório Socioeconômico da COVID-19, projeto realizado pelo Grupo de Estudos em Administração Pública, Econômica e Financeira (GEAPEF) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e que conta com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERS) por meio do Edital Emergencial 06/2020 como resposta à crise provocada pela pandemia da COVID-19.

<sup>2</sup> Agente Administrativo na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Advogado, inscrito na OAB/RS sob o nº 75648, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Gestão das Organizações Públicas da UFSM. E-mail: igornoronhade Freitas@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Técnica em Contabilidade na UERGS, Contadora, inscrita no CRC/RS sob o nº 090335/O, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: adrianekoehn@gmail.com.

presidente da república, dos vereadores aos senadores. Estamos em ano eleitoral, onde são escolhidos os governantes e representantes, prefeitos e vereadores, de 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta) municípios brasileiros.

A unificação dos sufrágios tem algumas variáveis e justificativas. De ordem legal, é necessária a mudança do texto constitucional. No contexto político emerge uma crise de legitimidade, uma vez que os atuais prefeitos e vereadores foram eleitos, em 2016 (dois mil e dezesseis) para um mandato de 4 (quatro) anos. Se por um lado pode se estar premiando gestores e comunidades com administrações exitosas, por outro, com a prorrogação de mandatos, pode se estar penalizando-as na ocorrência de projetos de governo que não atenderam às expectativas para os quais foram eleitos. Um importante viés desse debate é o econômico. Recursos das mais variadas fontes são destinados e remanejados para atender às necessidades eminentes do sistema único de saúde. Nessa priorização na alocação dos escassos recursos públicos é que reside uma pretensa economia, principalmente nos recursos que seriam destinados às eleições, dos orçamentos dos tribunais regionais eleitorais, e seu consequente direcionamento às ações unicamente de saúde.

Desta forma, o presente estudo visa, ao abordar os aspectos legais, políticos e orçamentários, as possibilidades de haver a prorrogação dos mandatos dos atuais prefeitos e vereadores e a unificação de todas as eleições no país para o ano de 2022 (dois mil e vinte e dois). Para isso, vai analisar o que prevê a Constituição Federal sobre o assunto e as iniciativas legislativas em curso no Congresso Nacional e suas possibilidades. A posição da doutrina e de agentes políticos referente à matéria e, finalmente, verificar os aspectos orçamentários para saber se a anunciada economia de recursos com as eleições se justifica.

O objetivo deste trabalho é subsidiar o Observatório de Dados da COVID-19 da UFSM (Universidade Federal de Santa Maria) na ampliação do monitoramento para municípios da Macrorregião Centro-Oeste do Rio Grande do Sul, onde as ações visam contribuir para que a UFSM seja um centro de referência regional de informações sobre a COVID-19.

Para o cumprimento do objeto proposto, neste estudo serão utilizados dados orçamentários referentes ao município de Cachoeira do Sul, que possui em campus da UFSM desde 2014 (dois mil e quatorze). As transferências feitas à municipalidade para o enfrentamento da pandemia, foram colhidos no portal de transparência do governo federal, os recursos

realocados das emendas impositivas e do orçamento geral da câmara municipal de vereadores e os indicadores do orçamento tem fonte do tribunal regional eleitoral gaúcho.

## 2 DISCUSSÃO

O trabalho baseará sua discussão e análise em três pilares. O primeiro de ordem legal, normativa, tendo em vista que vivemos em um Estado Democrático de Direito, vinculado a uma ordem legal e jurídica. O segundo ponto abordará as questões locais, considerando a autonomia que os municípios tiveram com a Constituição de 1988. E, finalmente, o terceiro tratará das questões orçamentárias a fim de se mensurar a oportunidade e conveniência de alteração das eleições deste ano sob o viés da economia dos gastos que uma eleição provoca.

### 2.1 Aspectos legais

Qualquer alteração nas eleições, previstas para 04 (quatro) de outubro, deverá ser feita por mudança no texto constitucional, ou seja, é necessário que o Congresso Nacional aprove uma emenda à Constituição<sup>4</sup>. Um quórum que na Câmara dos Deputados equivale a 308 dos seus 513 membros e no Senado, 49 dos 81 senadores. Isto deve ser observado tanto para a mudança da data do pleito, dentro do presente ano<sup>5</sup>, quanto para uma eventual prorrogação de mandato<sup>6</sup>, aumentando o tempo de permanência dos atuais prefeitos e vereadores<sup>7</sup>, eleitos em 2016 (dois mil e dezesseis), até 2022 (dois mil e vinte e dois), quando coincidiriam as eleições gerais para todos

---

<sup>4</sup> Art. 60, I, § 2º, da Constituição Federal (CF) diz que a mesma poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e que será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

<sup>5</sup> O Art. 77 da CF diz que “a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, 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 presidencial vigente”. Usa-se por analogia o mesmo para as eleições que escolhem os chefes dos executivos estaduais e municipais

<sup>6</sup> O inciso I, do Art. 29 da CF diz que a eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, dar-se-á mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

<sup>7</sup> Ler o Art. 4º, §4º do ADCT, que contém regras de caráter meramente transitório, cuja eficácia jurídica se exaure assim que ocorre a situação. Estão previstas para assegurar a harmonia da transição constitucional anterior (1969) para o novo regime (1988);

os cargos eletivos do país. Assim sendo, no Senado Federal tramitam 3 (três) propostas de emendas à Constituição, apresentadas este ano, com objetos distintos:

Quadro 1 – Propostas de Emenda à Constituição apresentadas no Senado Federal referente a eleições.

Nº da PEC	Objeto	Situação Atual (data e local)
16	Adiar as eleições municipais de outubro de 2020 até o limite de 25 de abril de 2021. Os mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos nestas encerrar-se-ão em 31 de dezembro de 2026, a fim de que haja a coincidência de todos os pleitos a partir deste ano.	18/05/2020 – Plenário, na Secretaria de Atas e Diários
18	Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para adiar as eleições municipais, previstas para 4 de outubro de 2020, para o dia 6 de dezembro do mesmo ano, em decorrência da Covid-19	19/05/2020 – Plenário, na Secretaria de Atas e Diários
19	O ADCT fica acrescido do artigo 115, com a seguinte redação: O mandato dos Prefeitos e dos Vereadores eleitos em 2016 terá a duração de seis anos.	20/05/2020 - Plenário, na Secretaria de Atas e Diários

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados colhidos em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>, acesso em maio/20.

Na Câmara dos Deputados, existem propostas desde 2009, cujas tramitações seguem os ritos regimentais. À primeira proposta, de número 376/2009, foram apensadas outras 3 (117/2011, 56 e 179/2019) como se observa no Quadro 2.

Quadro 2 – Propostas de Emenda à Constituição apresentadas na Câmara dos Deputados referente a eleições.

Nº da PEC	Objeto	Situação
376/2009	Coincidência dos pleitos para todos os mandatos eletivos, aumenta para 10 anos o mandato de Senador, estabelece o mandato de 5 anos para todos os demais cargos eletivos e acaba com a reeleição para os cargos do Poder Executivo.	20/12/2019: Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Designado Relator
117/2011	Altera o ADCT unificando todas as eleições e dizendo que o mandato do Prefeito, e dos Vereadores eleitos em 2012 terá a duração de seis anos.	19/12/2011. Apense-se à PEC-376/2009.
56/2019	Acrescenta o art. 115 ao ADCT, para prorrogar os mandatos dos atuais Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, cujos mandatos terminariam em 1º/01/2023, com a posse dos eleitos no ano anterior unificando as eleições gerais e as eleições municipais.	25/04/2019. Apense-se à PEC-117/2011.
179/2019	Acrescenta artigos aos ADCT para estabelecer a unificação	30/10/2019. Apense-se à

	de eleições no país, onde os mandatos de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores eleitos nas eleições de 2024 terão duração de 6 (seis) anos, vedada reeleição destes.	PEC-117/2011.
--	---	---------------

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados colhidos em <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>, acesso em maio/20

Neste sentido, a carta constitucional de 1988 prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos seus termos<sup>8</sup>. A atuação indireta é feita por meio dos representantes eleitos. Segundo Kelsen (2006, p.33) a estrutura de qualquer sistema jurídico é hierarquizada, havendo normas gerais, dispostas a partir de uma Constituição, que orienta a estrutura do Estado e tudo o que rege a vida em sociedade. De acordo com Temer (1998, p.20) trata-se de uma “verticalidade hierárquica”. Segundo Silva (2011, p. 45) isso decorre do princípio da supremacia da constituição.

Obedecendo às normas gerais aparecem legislações específicas e no caso dos pleitos, existe a lei federal 9.504, de 1997, que estabelece normas gerais para as eleições, onde está previsto, por exemplo, o prazo de registro dos candidatos, o início da propaganda eleitoral e o prazo das convenções partidárias, que é a reunião do órgão máximo de deliberação de cada partido que define os rumos da agremiação em determinada eleição. Além desta, temos a lei complementar 64, de 1990, que trata dos casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e afastamentos de autoridades e servidores que pretendem disputar eleições. Essas leis, e todas as normas que tiverem conteúdo relacionado à data da eleição deverão, por força da doutrina citada se adequar a qualquer alteração na constituição federal;

Apesar disso, em 14/05/2020, o pleno do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou integralmente a decisão da relatora, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6359, Ministra Rosa Weber, que rejeitou pedido pela suspensão de vários prazos<sup>9</sup> relativos às eleições municipais de outubro<sup>10</sup>. Segundo a ação proposta “os impactos nas Eleições de 2020 decorrentes do cenário de calamidade ocasionado pela COVID-19, poderá inviabilizar a observância e cumprimento dos prazos de filiação partidária, domicílio eleitoral e de desincompatibilização”.

<sup>8</sup> Art. 1º, Parágrafo único.

<sup>9</sup> O pedido de suspensão por 30 (trinta) dias, a contar de 04 de abril de 2020, do prazo para filiação partidária previsto no referido art. 9º, caput, da Lei nº 9.504/1997, bem como os prazos previstos no art. 1º, incisos, IV, V e VII, da Lei Complementar nº 64/1990

<sup>10</sup> Movimentação do Processo disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5884990>, acesso em maio/20

Nas razões da sua decisão a ministra Rosa Weber destacou que “o dever da jurisdição constitucional é assegurar a melhor harmonização possível entre a supremacia da Constituição e o reconhecimento de excepcionais interesses sociais, bem como dos princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade”. Ela reconheceu as “restrições a diversas atividades cotidianas pelo distanciamento social que provocam transtornos também a atividades de caráter político-partidário”, mas entendeu que “são reais e perpassam praticamente todos os aspectos do dia a dia dos brasileiros”. Neste mesmo sentido, o vice-procurador geral eleitoral, Renato Brill de Góes em seu parecer, entendeu que “não é possível vislumbrar as supostas ofensas que os dispositivos normativos impugnados ocasionam aos princípios democráticos e da soberania popular, previstos no texto constitucional”.

Assim sendo, é prudente esperar que as casas do Congresso Nacional legislem, na sua função típica, e aguardar que o Supremo Tribunal Federal se manifeste, a quem cabe a interpretação da Constituição<sup>11</sup>. Segundo Barreiros Neto (2020, p. 129) “o adiamento excepcional das eleições municipais ou prorrogação dos mandatos, dever ser feita por emenda constitucional pelo prazo estritamente necessário à escolha dos sucessores, em respeito à continuidade da administração pública, evitando-se a acefalia de prefeituras e câmaras municipais”

## 2.2 – O interesse local

A Constituição de 1988 estabeleceu um novo modelo de federalismo quando incluiu os municípios e o Distrito Federal como entes federados, juntos à União e estados. De acordo com Santin e Favretto (2017), ao ser elevado a ente federativo, órgão com poder e autonomia no pacto federativo brasileiro, o papel do município cresce, vira protagonista do poder local pela descentralização de grande parte dos serviços públicos, ampliando suas competências. Segundo Coelho (2000), no plano político, administrativo e tributário o projeto de democratização valorizou o poder local e conseqüentemente os municípios com um discurso que percorria partidos conservadores e progressistas. Neste sentido, de acordo com Silva (2011, p. 640) é que a

---

<sup>11</sup> Art. 102 da Constituição Federal de 1988.

federação brasileira adquire uma peculiaridade pouco comum em outras<sup>12</sup>, ao ter três esferas governamentais autônomas: União, estados e municípios.

É importante destacar que quando o mundo inteiro está discutindo crise fiscal e legitimidade do Estado, a Assembleia Nacional Constituinte, que deu origem à Constituição Federal vigente, vai à contramão. O Brasil pensa em Estado quando o mundo quer diminuí-lo. Segundo Erber e Cassiolato (1997, p.32) “no final da década de 80, a adoção por parte dos países da OCDE<sup>13</sup>, de uma estratégia de ajuste estrutural representou o primeiro passo na definição desse conceito internacional”. A crise do início dos anos 80 altera as formas de intervenção do Estado Brasileiro nas áreas sociais e na economia e o país ingressa nesse movimento de redefinição da ordem econômica mundial (FARAH, 2000). Segundo a autora (p.61) “a intervenção excessiva e as características da ação estatal estariam na origem da crise”.

Apesar disso, segundo Bresser Pereira (2005, p. 11) “os países ou estados nacionais apesar de todas as dificuldades que enfrentam, tendem a ser mais democráticos e mais republicanos à medida que aumenta a participação social na política”. O autor menciona que “a organização tende a ser mais descentralizada e sua administração mais gerencial” e adverte que apesar da onda liberal do final dos anos 1970 ter representado uma ameaça aos direitos sociais a grande maioria ficou preservada. O Brasil apresenta evolução no plano político com o clientelismo cada vez mais criticado e a corrupção, cada vez mais investigada, paralelo ao combate à clássica impunidade dos políticos.

De acordo com Santin (2007) em um regime democrático o poder local deverá ser visto sob o ângulo da descentralização e participação da cidadania no poder político, onde aquela “aproxima os administrados do poder estatal, possibilitando um maior controle social das decisões administrativas”. Mais próximo do cidadão, o poder local é mais factível de ser democratizado e de oportunizar uma maior participação da comunidade. Segundo Lago (2005, p.11) as “eleições locais envolverem dinâmicas diferentes, especialmente em cidades pequenas e médias, onde a relação candidato-eleitor é mais próxima e os problemas em pauta serem de natureza e dimensões bastante diferentes daqueles que compõem o debate de uma eleição

<sup>12</sup> Segundo o autor, a maioria de organiza de forma dual: com duas órbitas de governo, o central e as regionais.

<sup>13</sup> Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico. Organização internacional, formada por 34 países, cujo objetivo é a promoção de políticas que visem o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

presidencial”. Com isso, os assuntos que interessam à comunidade local serão suplantados pelas discussões nacionais e regionais.

Segundo Barreiros Neto (2020) a periodicidade das eleições promove a alternância do poder, sendo uma das bases da legitimidade democrática, consistente na preservação da plena e livre soberania do cidadão na definição do seu destino e os rumos da sociedade política. A extensão dos mandatos em curso representaria uma ofensa à temporariedade dos cargos eletivos e supressão à periodicidade do voto, vedado pelo inciso II do §4º do art. 60 da Constituição Federal<sup>14</sup>. De toda forma, as regras constitucionais são harmônicas e na aparente colisão entre mandamentos de igual hierarquia normativa cabe, como citado no tópico anterior, a interpretação do Supremo Tribunal Federal.

Em Cachoeira do Sul essa alternância ficou bem visível na última eleição municipal, em 2016<sup>15</sup>. A câmara possui 15 (quinze) vereadores e apenas 5 (cinco) conseguiram a reeleição<sup>16</sup> para a composição do poder legislativo local. Para o executivo a alternância também é a regra, uma vez que o último reeleito foi Taufik Badui Germanos Neto, vencedor dos pleitos de 1996 e 2000. Nesse período Sérgio Ghignatti venceu duas eleições, 2008 e 2016. Na primeira poderia ter sido candidato à reeleição, mas preferiu não concorrer<sup>17</sup>. Nesta senda é que “o direito eleitoral existe para garantir a normalidade e a legitimidade do poder de sufrágio, para combater qualquer tipo de fraude que possa macular o processo de livre tomada de decisões por parte dos cidadãos” segundo Barreiros Neto (2020, p.125). De acordo com o autor (p.126) “a importância da preservação das regras eleitorais é tão relevante que a Constituição de 1988, estabeleceu o princípio da anualidade, de forma a manter a previsibilidade necessária à garantia da paridade nas disputas políticas<sup>18</sup>”.

### 2.3 – As questões orçamentárias e estruturais

---

<sup>14</sup> A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

<sup>15</sup> Resultado completo disponível em: <http://capa.tre-rs.jus.br/eleicoes/2016/1turno/RS85596.html>.

<sup>16</sup> Ver a notícia veiculada no Jornal do Povo à época do pleito, disponível em: [https://www.jornaldopovo.com.br/site/noticias/247191/GG\\_comeca\\_com\\_quatro\\_vereadores](https://www.jornaldopovo.com.br/site/noticias/247191/GG_comeca_com_quatro_vereadores).

<sup>17</sup> Resultados disponíveis em: <http://www.tre-rs.jus.br/eleicoes/resultados-das-eleicoes>.

<sup>18</sup> O art. 16 da Constituição Federal de 1988 prevê que a norma que venha a interferir nas eleições só tem aplicabilidade aos pleitos havidos após um ano da sua vigência. O autor menciona que alterar normas no curso do jogo eleitoral macula a Democracia.

Os que defendem a unificação das eleições sustentam que com ela a Justiça Eleitoral reduziria seus gastos para organizar as eleições e haveria redução nos custos das campanhas para os partidos políticos e candidatos. A Confederação Nacional de Municípios (CNM)<sup>19</sup> enviou ao presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Luís Roberto Barroso, um documento intitulado “carta aberta ao Congresso Nacional e à Nação brasileira<sup>20</sup>” propondo a unificação de mandatos com eleições gerais a partir de 2022. Entre os pontos destacam-se:

1) O público integrante dos grupos de risco não terá condições de participar do processo eleitoral. Atualmente 1313 prefeitos municipais têm mais de 60 anos e 1.040 destes possuem o direito à reeleição;

2) A grande desigualdade do país e entre os próprios candidatos em relação ao acesso a equipamentos eletrônicos e à internet, uma vez que nos Municípios com até 100 mil habitantes (mais de 90% do total) as campanhas eleitorais acontecem na forma de reuniões presenciais, visitas e comícios para debate e exposição de propostas;

3) A redução dos custos com as campanhas e o próprio pleito que, segundo a entidade, chega a 24 bilhões de reais. Os gestores defendem a destinação destes recursos “para suprir as deficiências do sistema de saúde e possibilitar que mais vidas sejam salvas”. Apesar disso, dados orçamentários<sup>21</sup> apontam que para 2020, o valor destinado à Justiça Eleitoral é de R\$ 9,2 bilhões, ao que se soma R\$ 2 bilhões do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e outros 960 milhões do Fundo Partidário<sup>22</sup>.

Com relação ao viés orçamentário, segundo Barreiros Neto (2020, p, 131) “monetizar a democracia, reduzindo sua importância a argumentos financeiros” viola a cultura democrática, em oposição aos princípios e objetivos fundamentais consagrados pela Constituição de 1988. De

<sup>19</sup> É uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 8 de fevereiro de 1980 cujo objetivo é consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios. É voltada à representação político-institucional dos municípios junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional e ao fortalecimento da gestão municipal. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm#quem-somos>.

<sup>20</sup> Disponível em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/carta-aberta-ao-congresso-e-a-nacao-sobre-as-eleicoes>

<sup>21</sup> Disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/transparencia/contas-publicas/gestao-orcamentaria-financeira-e-fiscal>

<sup>22</sup> Com relação aos valores destes dois fundos, o TRF-1 (Tribunal Federal Regional da 1ª Região) aceitou em 08/04/2020 recurso da Mesa Diretora do Senado e suspendeu a decisão de um juiz de primeira instância, da 4ª Vara Federal Cível do Distrito Federal, que bloqueava os recursos dos fundos eleitoral e partidário para destiná-los ao combate ao novo coronavírus.

acordo com Barros (2009, p.37) “a justiça eleitoral não dispõe de quadros próprios<sup>23</sup> e a composição é feita por magistrados e promotores de outros setores e de forma periódica”. Os profissionais que atuam nos processos eleitorais são estaduais<sup>24</sup>, do judiciário e ministério público. Segundo Tavares (2011, p.15) a “capilaridade da Justiça estadual no Brasil é o componente crucial a permitir o bom desempenho das funções administrativas relacionadas ao processo eleitoral”. De acordo com a autora, “a justiça federal necessitaria de muitos quadros para ombrear com a forte presença e atuação da justiça estadual nos diversos rincões do país”;

### 2.3.1 – O Orçamento do Tribunal Regional Eleitoral

A tabela abaixo compara os valores dos orçamentos do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, quem tem a incumbência de organizar os pleitos municipais, do recrutamento dos mesários à diplomação dos eleitos, entre os anos de 2014 e 2019<sup>25</sup>. A gestão do processo eleitoral consome a grande maioria dos recursos e se percebe um crescente comprometimento com o custo das eleições<sup>26</sup>. Analisando os valores, chega-se à conclusão de Barreiros Neto (2020, p.130) segundo a qual, “essa provável economia não se sustenta, uma vez que a maior parte dos gastos realizados com as eleições decorre de custos fixos, vinculados à manutenção da estrutura da Justiça Eleitoral”;

Tabela 1 – Orçamento do Tribunal Regional Estadual - RS

Ano	Total	Gestão do Processo Eleitoral	Custo das Eleições no RS
2019	R\$ 306.192.472,00	R\$ 252.307.030,00	
2018	R\$ 297.074.949,00	R\$ 247.544.949,00	R\$ 36.550.878,19
2017	R\$ 254.523.989,00	R\$ 213.963.989,00	
2016	R\$ 240.960.750,00	R\$ 201.310.750,00	R\$ 26.776.436,23

<sup>23</sup> Art. 121, § 2º, da Constituição Federal diz que “os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria”.

<sup>24</sup> O Art. 32 do Código Eleitoral diz que “cabe a jurisdição de cada uma das zonas eleitorais a um juiz de direito em efetivo exercício e, na falta deste, ao seu substituto legal que goze das prerrogativas do Art. 95 da Constituição”. A própria Constituição faz a diferença entre juiz de direito, estadual, e juízes federais, da magistratura federal da União, pela leitura do art. 106, II.

<sup>25</sup> Optou-se por este recorte temporal, pois nele estão presentes 3 (três) pleitos, de onde é possível extrair as informações necessárias ao estudo.

<sup>26</sup> Considerados apenas os anos em que houve eleição, por razões óbvias. Em 2014 foi de 10,52%, em 2016, 11,11% e em 2018, 12,30%.

2015	R\$ 231.711.487,00	R\$ 195.051.487,00	
2014	R\$ 205.013.089,00	R\$ 171.792.195,00	R\$ 21.585.617,00

Fonte: organizada pelos autores com base nos dados extraídos do Portal da Transparência do TER-RS, disponível em: <http://www.tre-rs.jus.br/transparencia/teste>.

### 2.3.2 – O Fundo Partidário

A chamada de lei dos partidos políticos criou o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, o fundo partidário<sup>27</sup>, constituído por multas e penalidades pecuniárias aplicadas pela legislação eleitoral, recursos financeiros destinados por lei, doações de pessoa física dotações orçamentárias da União. Desde 2015, com a declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta nº 4.650, motivada pelos escândalos de corrupção envolvendo empreiteiras que mantinham contratos com a Administração Pública Federal, a doação de pessoas jurídicas, empresas, está vedada. Observa-se um significativo aumento dos recursos do fundo desde então.

Tabela 2 – Fundo Partidário

ANO	TOTAL	MULTAS	REPASSE DO TESOUREO NACIONAL
2019	R\$ 914.503.210,12	R\$ 104.420.407,75	R\$ 810.082.802,37
2018	R\$ 888.735.090,06	R\$ 108.377.585,03	R\$ 780.357.505,03
2017	R\$ 824.344.317,69	R\$ 98.826.439,69	R\$ 728.517.878,00
2016	R\$ 835.602.736,38	R\$ 97.712.688,38	R\$ 737.890.048,00
2015	R\$ 887.994.906,46	R\$ 76.709.906,46	R\$ 811.285.000,00
2014	R\$ 380.580.500,64	R\$ 67.085.678,64	R\$ 313.494.822,00

Fonte: organizada pelos autores com base nos dados extraídos do sítio do Tribunal Superior Eleitoral na internet, disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>

### 2.3.3 – O Fundo Eleitoral

Criado pelas Leis nº 13.487 13.488, ambas de 2017, durante a chamada minirreforma eleitoral, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) destina recursos do Tesouro Nacional para os candidatos a cargos eletivos divulgarem suas propostas aos eleitores, fazerem campanha. Com a proibição de doações por parte de pessoas jurídicas, como exposto no tópico

<sup>27</sup> Art. 38 da Lei Federal 9.096, de 1995.

anterior, foi a saída que a classe política encontrou para fazer frente às despesas com as campanhas, tornando-se uma das principais fontes de receita para os partidos durante os pleitos.

Este recurso que em 2018 foi de R\$ 1,7 bilhão e em 2020 será de R\$ 2 bilhões, contudo, obedece a critérios para serem utilizados, bem como da forma com que as contas são prestadas. Estes critérios estão previstos nas Resoluções 23.605 e 23.607, de 2019, do Tribunal Superior Eleitoral.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia do COVID-19 alterou profundamente o cotidiano das pessoas. Atividades corriqueiras foram ganhando caráter de complexidade diante das medidas de prevenção e isolamento que tiveram que ser tomadas na contenção do avanço do vírus. Empresas, trabalhadores (formais e informais), escolas e famílias tiveram que se adaptar às novas condições de interação, aprendizado, comercialização e trabalho. Com o processo eleitoral não foi diferente, principalmente por que 2020 é ano de eleições, onde os dirigentes e representantes dos municípios brasileiros serão escolhidos. As regras de isolamento alteraram a dinâmica das campanhas, preocupando partidos, candidatos e eleitores.

Disso não se pode conceber que as regras republicaneamente estabelecidas sejam mitigadas ou atropeladas. A previsibilidade das regras eleitorais, que a faz imune a casuísmos é princípio fundamental da democracia, como, por exemplo, a edição de uma lei criando um fundo público para financiar campanhas a partir da vedação de doação por parte das empresas pelo Supremo Tribunal Federal. O conhecimento antecipado das regras do jogo democrático é benéfico a todos que dele participam, sejam eleitores e candidatos, autoridades responsáveis pela fiscalização do pleito eleitoral, como Ministério Público e Poder Judiciário;

Se a toda sociedade foi imposta adequação de toda ordem, por que razão para a classe política os efeitos devem ser abrandados, às custas da segurança jurídica, da natural e democrática alternância do poder, valores ainda em construção em uma jovem democracia como a brasileira. Conceber a prorrogação de mandatos de autoridades municipais, eleitas em 2016, e a consequente unificação das eleições ofende a temporariedade dos cargos eletivos e suprime periodicidade do voto. Acrescenta-se a isso o fato de que os interesses locais, com a unificação

dos pleitos, ficariam ofuscados diante dos interesses nacionais na contramão do que estabeleceu a Constituição Federal de 1988 dando aos municípios a autonomia que hoje possuem.

Ocorre que o direito, como ciência social, não pode ficar alheio aos fatos sociais. A pandemia causada pela COVID-19 tem se revelado como a maior crise política, social e econômica desde a segunda grande guerra, a desafiar gestores públicos, empresários e investidores. É plenamente possível, ainda que indesejável, que diante da necessidade de preservação das vidas e o seguimento de normas de saúde pública, que se cogite adiar as eleições, pelo tempo necessário à volta, ainda que tímida, da normalidade. Para isso, o Congresso Nacional, único legitimado, através de emenda à Constituição, pautado pela razoabilidade e proporcionalidade, deverá cumprir com sua função típica, minimizando os custos políticos de um adiamento do pleito, mantendo as regras eleitorais já estabelecidas para as eleições 2020.

## REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, J. **Os Impactos do COVID-19 nas Eleições 2020 e a Proposta de Unificação do Calendário Eleitoral. Direitos e Deveres Fundamentais em Tempos de Coronavírus**, 121. In Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus / organização de Saulo José Casali Bahia. São Paulo: Editora Iasp, 2020. - 297p.

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito Eleitoral: teoria, jurisprudência e mais 1000 questões comentadas**. 7ª ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma da Gestão e Avanço Social em uma Economia Semi-Estagnada** (15-27). In Gestão pública no Brasil contemporâneo / Evelyn Levy, Pedro Anibal Drago (organizadores) – São Paulo: Casa Civil, 2005. 448p.

ERBER, F. S.; CASSIOLATO, J. E. (1997). Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, 17(2), p. 66, 1997.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações & Sociedade**, 7(17), p. 59-86, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 7ª ed. – São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LAGO, I. C. **O significado do voto em eleições municipais: análise dos processos de decisão de voto em eleições para prefeito em Itajaí/SC**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2005.



Ministério da Educação  
Universidade Federal de Santa Maria  
Observatório Socioeconômico da COVID-19



SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. **Estudos Jurídicos**, 40(2), p. 72-78, 2007.

SILVA, J. A. D. **Direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

TAVARES, A. R. Justiça e administração eleitorais na federação brasileira: entre a justiça estadual e federal. **Estudos Eleitorais**, 6(2), p. 9-28, 2011.

TEMER, M. **Elementos de direito constitucional**. Malheiros, 1998.



**OSE**  
Observatório  
Socioeconômico  
da COVID-19