

Parecer consultivo sobre a solicitação nº 001/2020 do PALU

País: Tanzânia

Região: África

Número do processo: Solicitação nº 001/2020

Data do provimento: 16 de julho de 2021

Resultado: Resultado do provimento (Julgamento/Decisão), Lei ou ação confirmada

Órgão judicial: Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos

Tipo de Direito: Direito Internacional/Regional dos Direitos Humanos

Temas: Eleições, Expressão política

Identificadores: Eleições, COVID-19, Estado de emergência

ANÁLISE DO PROCESSO

Resumo e resultado do processo

O Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos decidiu que os Estados partes



podem decidir como realizar eleições no contexto de uma situação de emergência de saúde pública ou de uma pandemia, mas apenas se os órgãos eleitorais consultarem as autoridades de saúde e os participantes políticos, o que inclui representantes da sociedade civil, e cumprir o direito internacional dos direitos humanos. Como 22 países na África teriam eleições em 2020, durante a pandemia da Covid-19, o Sindicato Pan-Africano de Advogados (Pan African Lawyers Union) enviou uma solicitação de parecer consultivo. O Tribunal destacou a importância de eleições regulares, transparentes, livres e justas e enfatizou que o adiamento de eleições constitui uma limitação de direitos e, portanto, deve estar de acordo com os princípios de que deve ser feito em conformidade com a lei, ter um propósito legítimo e ser necessário em uma sociedade democrática.

Fatos

Em junho de 2020, o Sindicato Pan-Africano de Advogados (Pan African Lawyers Union, PALU), sediado em Arusha, Tanzânia, enviou uma solicitação de parecer consultivo ao Tribunal Africano dos Direitos Humanos. Indicou que 22 estados-membros da União Africana estavam programados para realizar eleições presidenciais e/ou legislativas e/ou governamentais locais em 2020, e ficou preocupado com o impacto negativo das medidas tomadas pelos estados-membros da UA durante a pandemia da Covid-19 na observação e na campanha eleitoral.

O PALU solicitou um parecer do Tribunal sobre três questões: 1) as obrigações dos estados “de garantir a proteção efetiva do direito do cidadão de participar do governo no contexto de uma eleição realizada durante a pendência de uma declaração de situação de desastre ou emergência de saúde pública, como a crise da Covid-19”; 2) “as normas jurídicas com base no direito dos tratados aplicáveis aos Estados partes que optem por realizar eleições em relação aos estados-membros que optem por não realizar eleições durante a pendência do desastre ou das medidas de emergência da Covid-19”; e 3) “as normas jurídicas aplicáveis aos Estados impedidos, devido a uma situação de emergência de saúde pública, como a causada pela pandemia da Covid-19, de organizar eleições como base do mandato democrático do governo” [parág. 8].

Em abril de 2021, o SOAS Centre for Human Rights Law, uma organização sediada na Faculdade de Estudos Orientais e Africanos (School of Oriental and African Studies, SOAS) da Universidade de Londres, apresentou um relatório *amicus curiae*.

Visão geral do provimento

O provimento foi proferido pelo presidente Aboud Imani, pelo vice-presidente Tchikaya Blaise e pelos juízes Kioko Ben, Achour Rafea, Mengue Suzanne, Mukamulisa M-Therese, Chizumila Tujilane, Bensaoula Chafika, Anukam Stella, Ntsebeza Dumisa, Sacko Modibo e pelo secretário Eno Robert do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (o Tribunal). A questão central para consideração do Tribunal foi com



relação às obrigações dos estados-membros da UA em garantir a participação dos cidadãos no governo por meio de eleições.

O PALU argumentou que a realização de eleições foi fundamental para garantir o direito de participar efetivamente do governo e cumpriu as normas de boa governança consagradas na lei do tratado. Alegou que as medidas tomadas pelos estados-membros para proteger o direito à vida durante a Covid-19 restringiram “as liberdades de circulação, reunião, associação e informação, e também o direito dos cidadãos de participar efetivamente na governança de seus respectivos estados”, o que restringe a “concorrência democrática” e “impede a observação das eleições”. [parágs. 57-58]. O PALU argumentou que “na ausência de derrogações formais”, os Estados partes tinham a obrigação de proteger o direito dos cidadãos de participar efetivamente do governo de seus países [parág. 59].

O SOAS Centre for Human Rights Law aceitou que os países da UA pudessem escolher quando realizar eleições em situações de emergência de saúde pública, mas que “o que importa” é que as eleições sejam realizadas de acordo com as leis de tratados internacionais [parág. 49]. Argumentou que qualquer restrição relacionada à Covid-19 deveria ser “mantida ao mínimo absolutamente necessário” [parág. 63]. O SOAS Centre for Human Rights Law afirmou que, se houvesse um adiamento, seria necessário esclarecer quem teria autoridade para tomar decisões sobre as novas datas, mecanismos e outros assuntos relacionados. Mencionou as preocupações apresentadas por especialistas em eleições sobre a “falta de consulta com os participantes relevantes e de transparência” na tomada de decisões e fez referência à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e das Liberdades Fundamentais, que considera o adiamento como uma “restrição à periodicidade das eleições” [parág. 89-90].

O Tribunal destacou que os estados-membros da UA “adotaram a democracia como seu sistema político e estão comprometidos com o respeito aos princípios do Estado de Direito e com a proteção dos direitos humanos e dos povos” [parág. 50]. Explicou que, para cumprir essas obrigações, é necessária a realização regular de eleições transparentes, livres e justas e que isso permite que o eleitorado “avalie regularmente e sancione politicamente o desempenho dos servidores eleitos, por meio do sufrágio universal” [p. 51]

Ao discutir os poderes para tomar decisões sobre eleições, o Tribunal observou que era permitido que os Estados partes decidissem quando realizar eleições, “no prazo previsto em lei”, se acreditassem ser possível, “não obstante a situação da pandemia de Covid-19” [parág. 51]. Acrescentou que os órgãos estatais competentes tinham o poder de adiar as eleições de acordo com a respectiva legislação nacional e que esse poder era derivado da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana) e da Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança (African Charter on Democracy, Elections and Governance, ACDEG). O Tribunal acrescentou que, quando não há disposições que tratem especificamente do *adiamento* de eleições, as disposições que regem a “marcação e realização de eleições” seriam aplicáveis, e que “as pessoas responsáveis que podem marcar eleições também devem poder cancelá-las ou adiá-las se as condições para a realização das eleições não forem atendidas devido a



uma situação de emergência, como é o caso da pandemia de Covid-19". [parág. 53]. Em situações de emergências de saúde, embora os órgãos eleitorais ainda seja responsável pela decisão da realização de eleições, a consulta às autoridades políticas e de saúde e à sociedade civil "é necessária para garantir a abrangência do processo" [parág. 54]. O Tribunal descreveu o Protocolo ECOWAS sobre Democracia e Eleições como uma "importante fonte de inspiração" para obter o acordo dos participantes políticos ao fazer alterações significativas nas leis eleitorais no prazo de seis meses antes das eleições. [parág. 55].

O Tribunal aceitou que a realização de eleições durante situações de emergência como a pandemia de Covid-19, em que uma doença poderia se disseminar facilmente por meio de contato humano e objetos, exigia medidas apropriadas, sem prejudicar a integridade do processo eleitoral. Observou que, embora não pudesse desenvolver diretrizes políticas para os Estados sobre como realizar eleições em uma situação de emergência, por ser um órgão judicial, poderia "compartilhar (...) normas legais aplicáveis a restrições ou suspensão de direitos de acordo com a Carta e outros instrumentos de direitos humanos" [parág. 72]. Comentando que, como a Carta Africana não prevê disposições para a derrogação de direitos em situações de emergência, o Tribunal enfatizou que os Estados partes que optaram por realizar eleições durante um estado de emergência devem respeitar os direitos humanos e que qualquer medida deve estar em conformidade com as disposições do Artigo 27(2) da Carta Africana, que afirma que "os direitos e liberdades de cada indivíduo devem ser exercidos com a devida consideração aos direitos de terceiros, à segurança coletiva, à moralidade e ao interesse comum" e ao Artigo 2 da Carta Africana, que proíbe a discriminação. O Tribunal também se referiu ao Artigo 4(1) e (2) do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (ICCPR) para destacar que as medidas que restringem os direitos humanos devem ser proporcionais e não discriminatórias.

Ao avaliar os objetivos das restrições às eleições, o Tribunal enfatizou que elas devem visar um objetivo legítimo, ser "adequadas ao objetivo pretendido, incluindo a extensão territorial e duração", além de precisarem ser necessárias em uma sociedade democrática [parág. 79]. O Tribunal acrescentou que as medidas que restringem os direitos "não devem negar o conteúdo essencial dos direitos restringidos" [p. 80]

Ao aplicar esses princípios ao presente processo, o Tribunal decidiu que havia alguns aspectos que compunham o conteúdo essencial do direito dos cidadãos de participar livremente do governo por meio de eleições, incluindo "campanha, acesso justo e equitativo à mídia controlada pelo Estado; monitoramento do processo eleitoral por candidatos, partidos políticos e instituições públicas competentes de registro de eleitores; voto secreto; participação no processo de votação, contagem e publicação dos resultados eleitorais por partidos políticos, candidatos e qualquer outro participante relevante para a transparência das eleições; possibilidade de contestar os resultados perante os órgãos administrativos e judiciais competentes" [parág. 80]. O Tribunal decidiu que esses aspectos não poderiam ser suprimidos, mesmo em uma situação de emergência como a pandemia de Covid-19, "sem prejudicar a integridade do processo eleitoral" [parág. 81].

O Tribunal observou que o direito de circulação das pessoas durante o período eleitoral



deve receber atenção especial, que as restrições não devem ser absolutas e que outras medidas devem ser tomadas para mitigar as restrições, como reuniões virtuais, exigências de melhores redes de comunicação e permissão de uso mais amplo de plataformas online, como as mídias sociais, por meio da suspensão das restrições. O Tribunal enfatizou a necessidade de medidas de proteção, como distanciamento social, uso de máscaras e higienização durante a votação e eventos eleitorais lotados, e que essas medidas não devem ser discriminatórias, sem criar uma vantagem para o partido ou para os candidatos do governo. O Tribunal afirmou que o ideal é que as eleições sigam o cronograma eleitoral e, em situações de emergência como a pandemia de Covid-19, os Estados partes têm autoridade para selecionar o calendário eleitoral, garantindo a saúde pública e a integridade das eleições.

Sobre as obrigações dos Estados partes ao decidirem adiar as eleições, o Tribunal decidiu reiterar que as eleições devem ser realizadas regularmente no prazo programado, e os adiamentos, portanto, constituem uma "exceção a esse princípio" [parág. 91]. O Tribunal decidiu que a Carta e a ACDEG remetem ao direito interno a definição das condições relativas à participação dos cidadãos no governo por meio de eleições, o que inclui o adiamento das eleições, já que esses instrumentos não regulam diretamente esses aspectos e, portanto, é responsabilidade do direito interno estabelecer os critérios para o adiamento e o processo de situações em que o mandato dos servidores eleitos expira sem eleições. O Tribunal enfatizou que essas regulamentações nacionais precisam se alinhar às normas internacionais para garantir que os direitos dos cidadãos não sejam anulados na totalidade. Ele acrescentou que as regulamentações nacionais sobre os critérios para o adiamento de eleições estão sujeitas a condições específicas: "o adiamento deve ser feito na aplicação da lei geral, deve visar ao objetivo legítimo, ser proporcional ao objetivo pretendido e não deve prejudicar o conteúdo essencial dos direitos" [parág. 98].

O Tribunal decidiu que o adiamento das eleições é legítimo se salvaguardar a saúde pública e permitir "a criação de condições para a realização de eleições transparentes, livres e justas" [parág. 101]. Enfatizou que, para ser proporcional, o adiamento deve ser um último recurso e que "o período do adiamento não pode ser usado para subverter a obrigação de legitimação regular dos servidores eleitos e se tornar uma forma de prolongar indevidamente o respectivo mandato" [parág. 101-103].

O Tribunal decidiu reconhecer que as eleições poderiam ser adiadas e ainda realizadas antes do término dos mandatos dos servidores, simplesmente por meio do ajuste do cronograma eleitoral sem afetar o mandato do órgão, mas que, se as eleições ocorrerem após o término dos mandatos, isso causará a "expiração dos órgãos" [parág. 104]. Como o direito interno rege o adiamento das eleições, também deve determinar como lidar com os mandatos expirados, incluindo mecanismos de substituição provisória ou disposições de gerenciamento interino. O Tribunal observou que, idealmente, cada Estado parte deveria ter uma legislação para esses casos e, caso contrário, seria necessária uma nova legislação a ser definida pelos órgãos competentes, envolvendo consultas a outros participantes políticos e sociais.



DIREÇÃO DO PROVIMENTO

Ampliação da expressão

O Tribunal reconheceu a importância de eleições transparentes, livres e justas como um meio de os cidadãos participarem do governo e avaliarem o desempenho dos servidores eleitos, e reconheceu que as restrições impostas devido a situações de emergência devem ser mínimas, respeitando ao máximo os direitos dos cidadãos. A ênfase do Tribunal na necessidade de consulta às autoridades de saúde, aos participantes políticos e à sociedade civil na tomada de decisões relacionadas às eleições durante situações de emergência sugere que o processo deve envolver discussões abertas e considerações de várias perspectivas, o que se alinha com os princípios de liberdade de expressão e participação democrática, garantindo que diferentes opiniões sejam ouvidas e consideradas na composição das decisões relacionadas às eleições.

PERSPECTIVA GLOBAL

Leis internacionais e/ou regionais relacionadas

- **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, Artigo 27(2)**
- **Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), Artigo 4**
- **[Protocolo ECOWAS sobre Democracia e Boa Governança \(2001\)](#)**
- **Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança**

IMPORTÂNCIA DO PROCESSO

O provimento estabelece um precedente vinculante ou persuasivo na respectiva jurisdição.

DOCUMENTOS OFICIAIS DO PROCESSO

Anexos:

- **[Parecer consultivo](#)**

