

DEMOCRACIA E CASSAÇÃO DE MANDATO PELA JUSTIÇA ELEITORAL

Juliana Neiva Miranda¹

Lucas Cavalcante Gondim²

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

² Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

RESUMO: Este trabalho aborda o aparente conflito entre dois institutos: o do voto popular, de onde se manifesta o poder do povo, e a cassação de mandatos, de onde o Judiciário procede com vistas a garantir a legalidade. É demonstrado que, apesar de ambos terem a mesma finalidade teórica, pode haver um conflito entre os dois, gerando dissenso doutrinário acerca do tema.

PALAVRAS-CHAVE: Voto popular. Justiça Eleitoral. Papel contramajoritário. Soberania popular.

ABSTRACT: This work addresses the apparent conflict between two institutes: the popular vote, by which the will of the people is manifested, and removal from office, by which the judiciary seeks to guarantee legality. We demonstrate that although both have the same theoretical purpose, they can conflict with each other, reflected in the dissention in the doctrine from legal scholars.

KEYWORDS: Popular vote. Electoral courts. Minority rights. Popular sovereignty.

A Carta Política de 1988 - quer pela hipertrofia da matéria constitucionalizada, quer pela ampliação dos mecanismos jurisdicionais de tutela de seu conteúdo - alçou o Poder Judiciário a um inédito protagonismo na concretização dos direitos fundamentais³. Contudo, tal proeminência não resistiu a uma *crise de fundamentação*: os provimentos judiciais, por sua própria natureza contramajoritária, suportam um déficit democrático superior ao dos demais Poderes, de modo que os limites da atividade decisional passaram a ser questionados⁴.

A Carta Magna traz uma visão mais abrangente de democracia, não estando a sua manifestação restrita ao contexto eleitoral. Pelo contrário, o art. 1º do texto constitucional define o Brasil como sendo um “Estado Democrático de Direito” - adjetivos que não são mutuamente excludentes, mas complementares⁵: pode-se analisar, em separado, no que consiste um *Estado Democrático*, bem como um *Estado de Direito*.

A ideia de Estado Democrático imprime a noção de participação perene do povo na vida política. Afastam-se, desse modo, as tendências ao autoritarismo e à concentração de poder, este que “*emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”. Entretanto, a expressão “poder” implica uma potestade que, apesar de uma em sua fonte, subdivide-se em pelo menos três *funções* (“*branches*”), a fim de que seja efetivado.

O Estado de Direito, por seu turno, é pautado pela primazia da lei, em um sistema hierárquico de normas que preserva a segurança jurídica. Daí exsurge a separação de poderes como garantia da liberdade, controlando possíveis abusos⁶. Logo, a decisão de estabelecer regras eleitorais e o conteúdo destas são manifestações que se pretendem tão democráticas quanto o pleito em si, uma vez que, embora não ocorra a participação direta do povo em todos os processos, é em função dele que se dá sua legitimação.

Nesse cenário, a cassação de mandatos eleitorais pelo Poder Judiciário, em nenhum momento, deveria contrastar com o princípio democrático, visto que reverenciam a mesma fonte de poder: “*We, the people*”.

³ RAMOS, Elival da Silva. Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 286.

⁴ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Ativismo judicial: possibilidades e limites. A&C Revista de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, jan./mar. 2011. p. 99.

⁵ JÚNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. 11ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 470.

⁶ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 27.

Contudo, no microssistema eleitoral, o embate entre jurisdição e democracia ganha contornos dramáticos. Ainda mais quando se está diante da *cassação do mandato* concedido pelas urnas, pena política capital de não rara aplicação pelos juízes e tribunais pátrios⁷.

Outrossim, conforme previsão legal, a cassação tem, como desdobramento direto, a inelegibilidade, por oito anos, do candidato condenado pela Justiça Eleitoral em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político - com decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990). Desse modo, em se tratando desse instituto, é evidente o grau de intervenção do Judiciário no processo democrático.

A cassação de mandato é consequência necessária da desconstituição do registro de candidatura ou do diploma de um candidato eleito, o que, dada a pouca sistematicidade da legislação eleitoral, pode advir de uma miríade de institutos jurídicos⁸.

Assim, a perda do cargo público outorgado pelas urnas é vista por muitos doutrinadores como uma verdadeira *sanção* imposta àquele que compromete a regularidade do pleito⁹. A decisão infirmadora do mandato eletivo dependeria, portanto, da ponderação entre dois valores constitucionalmente consagrados: o princípio democrático, consubstanciado pelo voto, e a legitimidade das eleições¹⁰.

Por outro lado, Casagrande Pereira¹¹ entende que a cassação de mandato não possui um caráter *sancionador*, mas *reparador*. A pena política capital seria, em verdade, uma “*tutela específica ressarcitória*”, destinada a reequilibrar a equação entre o voto e sua representatividade. Logo, o único bem jurídico manipulado pelo decisor seria a soberania popular, ora prejudicada pelo ilícito eleitoral, ora restaurada pela perda do mandato.

⁷ **SOARES**, Jussara. “Brasil tem um prefeito cassado por semana”. *O Globo*, Rio de Janeiro, ano 92, 01 out. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-tem-um-prefeito-cassado-por-semana-21893239>>.

⁸ **ZILIO**, Rodrigo López. Cassação de mandato e decisão sancionatória eleitoral. In: FUX, L., PEREIRA, L.F.C., AGRA, W (coord), PECCININ, L.E. (org.). *Tratado de Direito Eleitoral*, 1ª ed. v. 7. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 448.

⁹ **GONÇALVES, L.C.S.** Direito Eleitoral. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 306.

¹⁰ **MALDONADO**, Helio Deivid Amorim. Potencialidade lesiva nas ações eleitorais. *Revista Estudos Eleitorais*, v. 8, n. 3, 2013, p. 54.78s

¹¹ **PEREIRA**, Luiz Fernando Casagrande. Cassação de mandato na Justiça Eleitoral e técnicas processuais (de acordo como NCP e a ADI nº 5.525). In FUX, L., PEREIRA, L.F.C., AGRA, W (coord), PECCININ, L.E. (org.). *Tratado de Direito Eleitoral*, *op. cit.*

Essas concepções antagônicas sobre a natureza da cassação de mandato possuem implicações relevantes para a atuação da Justiça Eleitoral em várias controvérsias dogmáticas, em que está em jogo a definição dos limites da atividade decisional.

Exemplo disso é o debate acerca da alteração promovida pela Lei da Ficha Limpa ao art. 22, XVI, da LC nº 64/90. O TSE¹², aliado à doutrina majoritária¹³, entende que a expressão “gravidade” autoriza a cassação de mandato a partir de uma análise solitária do ilícito eleitoral. É seu grau de reprovabilidade diante da ordem jurídico-eleitoral que orientará a aplicação da *sanção* de cassação de mandato, independentemente da capacidade de comprometimento do resultado final¹⁴.

Contudo, para a corrente que vê a interrupção do mandato como verdadeiro restabelecimento da soberania do voto, não se pode aferir a “gravidade” da conduta apartada do contexto do escrutínio¹⁵. Caso não se ateste - mesmo por um juízo de probabilidade - que a aritmética do pleito seria diferente sem a conduta vedada, não é possível a aplicação da pena política máxima, sob pena de se desprestigiar a própria soberania popular. Logo, à “gravidade” não se poderia dar sentido muito diverso ao da antiga “potencialidade”¹⁶.

¹² Quanto ao abuso de poder, nos termos da nova redação do art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar nº 64/1990, não se analisa mais a potencialidade de a conduta influenciar no pleito (prova indiciária da interferência no resultado), mas “a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”. (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 1627021, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: DJE, Tomo 54, Data 20/03/2017, p. 90).

¹³ **GOMES**, J.J. Direito Eleitoral. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 832. **GONÇALVES**, L.C.S. Direito Eleitoral. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 306. **MACHADO**, R.C.R. Direito Eleitoral. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 236.

¹⁴ **AGRA**, Walber de Moura. Manual Prático de Direito Eleitoral. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 231.

¹⁵ **PEREIRA**, Luiz Fernando Casagrande. Cassação de mandato, o Novo Efeito Suspensivo Automático e a Tutela de Evidência no NCPC. Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 7, p. 37-77, 2016.

¹⁶ *Ibid*, p. 40.