

PERSPECTIVAS E TENDÊNCIAS DO DIREITO CONVENCIONAL ELEITORAL PERANTE O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS¹

Vitor de Andrade Monteiro²

RESUMO

O presente trabalho visa apresentar novas possibilidades de proteção de direitos eleitorais por meio do sistema interamericano de proteção de direitos humanos. Para tanto, foram analisados dois casos processados perante o mecanismo interamericano no qual pôde ser observada a adoção de medidas voltadas a reparar e evitar a lesão ao direito humano à elegibilidade.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Proteção Internacional dos
Direitos Humanos
2. Direito internacional
3. Direito eleitoral
4. Sistema Interamericano de
Direitos Humanos

1 Introdução

O Direito Eleitoral é um ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, normas e procedimentos de regulação dos direitos

1 Versão do presente artigo foi publicada por este autor na obra "MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direito e relações internacionais na América Latina**. Belo Horizonte: Arraes, 2015", organizada pelos Professores Ana Cristina Paulo Pereira e Wagner Menezes.

2 Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade Complutense de Madrid (UCM). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal em Alagoas. Especialista em Direito Processual pela ESMAL/ESAMC. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep e da Conferência Americana de Organismos Eleitorais Subnacionais - CAOESTE. Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas. Professor de Direito Constitucional e Eleitoral. Investigador do Observatório Complutense de Desinformação. Pesquisador do Grupo de Pesquisa "Democracia y Tecnología" da UCM. vitordea@ucm.es

políticos (GOMES, 2014, p. 21). Tradicionalmente, as questões relativas ao Direito Eleitoral são reservadas exclusivamente à jurisdição interna dos Estados. Assim, nessa concepção, a definição das regras de como o processo eleitoral deve transcorrer e o disciplinamento de quem está apto a dele participar são considerados assuntos domésticos do Estado.

Na atualidade, o Direito Eleitoral, em razão de sua importância na garantia dos direitos políticos e do ambiente democrático, é reconhecido como uma categoria abarcada pela força expansiva da proteção internacional dos direitos humanos. Dessa forma, vícios no processo eleitoral que afetem o livre exercício dos direitos políticos e a manutenção do regime democrático são tidos na conta de violações a direitos humanos, ficando, assim, sujeitos ao sistema internacional de proteção desses direitos.

Dessa forma, pode-se perceber que atos do Estado, tanto os produzidos pelo Executivo, como os oriundos do Legislativo e do Judiciário, que violem direitos humanos não podem ficar adstritos ao ordenamento interno. É que o caráter universal e objetivo dos direitos humanos impede que a sua proteção seja considerada como responsabilidade exclusiva de um Estado.

O reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos pode ser observado em diversos diplomas internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. No âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, a democracia foi alçada a uma posição de destaque, servindo como um dos seus pilares de sustentação.

A Convenção Americana de Direitos Humanos traz em seu texto a previsão de que é direito do indivíduo a participação na formação da vontade do Estado. Violações a esse direito vêm sendo objeto de exame no sistema interamericano, que tem oferecido respostas efetivas à sua preservação.

Dessa forma, pode-se vislumbrar nesse sistema novas perspectivas de proteção a direitos políticos, que, muito embora se mostrem eficientes, até o presente momento são pouco exploradas no Brasil.

Nesse trabalho, em razão das limitações naturais a um artigo científico, não se tem a pretensão de esgotar o tema, ou tampouco, de apresentar conclusões definitivas sobre a questão em foco, mas, tão somente, apresentar novas perspectivas que possam contribuir para o desenvolvimento de uma problemática tão complexa e relevante como esta ora examinada.

Para tanto, será inicialmente abordada a relação entre direito eleitoral, direitos políticos e direitos humanos. Em seguida, serão apresentados dois casos examinados no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos, em que foram reconhecidas violações a direitos humanos no desenvolvimento do processo eleitoral nos Estados.

2 Direito eleitoral, direitos políticos e direitos humanos

Partindo do ponto de vista do Direito Internacional dos Direitos Humanos, os direitos políticos, juntamente com os direitos civis, estão inseridos na chamada *primeira geração dos direitos humanos*, ou direitos de liberdade (ZOVATTO, 2000)³. Esses direitos possibilitam ao cidadão participar dos assuntos políticos e da construção da estrutura política do Estado (MIRANDA, 1967, p. 573). A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) definiu os direitos políticos como “Los derechos políticos, entendidos como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país”. Para a Corte, “son por esencia derechos que propician el

3 Vale mencionar que parte da doutrina se refere a uma *quarta geração* que englobaria o direito a uma governança democrática. (MÜLLER, 2013, p. 45).

fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2009).⁴

Diferentemente dos direitos civis, que buscam salvaguardar uma esfera de individualidade do cidadão em face do Estado, os direitos políticos viabilizam a integração do indivíduo na composição do corpo político estatal e a sua participação na formação da vontade do poder e de sua gestão (RAMOS, 2014, p. 66). Em outras palavras, os direitos políticos correspondem a titularidades que, consideradas em conjunto, são a mais ampla expressão da participação política (PICADO, 2007, p. 46).

O exercício desse direito pode ser expresso por meio das capacidades eleitorais ativa – direito de votar – e passiva – direito a ser votado, bem como pela filiação a partido político, além de outros meios de democracia participativa, como plebiscito, referendo, iniciativa popular e propositura de ação popular (PICADO, 2007, p. 46).

Uma vez que os direitos políticos decorrem da ideia de liberdade política e individual; e, também, da especial relação do cidadão com um determinado Estado, o acesso a esses direitos não pode ser concedido a todos os indivíduos, mas apenas àqueles que demonstrem a existência dessa particular relação. Marcelo Caetano ensina que o acesso dos indivíduos à participação do sufrágio popular, que corresponde à possibilidade de influência na formação da estrutura do ente estatal, deve ser limitado aos Estados aos quais estão relacionados de forma direta e imediata (CAETANO, 1996, p. 330).

Por muito tempo, a questão dos direitos políticos foi tratada como um tema situado no âmbito do direito interno, cabendo tão somente ao direito constitucional o estudo de seu exercício. Na atualidade, contudo, os direitos políticos são reconhecidos como uma categoria abarcada pela força expansiva da proteção internacional

4 Corte IDH. Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. 2009, Parágrafo, 18 (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2009).

dos direitos humanos, incorporando, com isso, todo um conjunto de especial de proteção a eles garantido, com a aplicação dos critérios de interpretação próprios dessa seara.

Com efeito, é bastante difícil admitir nos dias de hoje uma tese que busque negar aos direitos políticos sua condição de direito humano (PICADO, 2007). Merece ser registrado, todavia, que um exame histórico demonstra que essa visão não foi a que sempre prevaleceu. A título ilustrativo, menciona-se que a característica da universalidade do direito ao voto é algo ainda bastante recente na humanidade (PICADO, 2007, p. 46).

Essa lembrança deixa claro que, por corresponderem a direitos humanos, os direitos políticos não podem ser considerados como um dado histórico, mas um construto que está em constante processo de construção e reconstrução (ARENDT, 1989). Isso pode ser observado não apenas em virtude da sua positivação em diplomas internacionais, mas também da evolução que é identificada na interpretação dos tribunais internacionais sobre esses direitos.

Como conceito incompleto e inacabado, os direitos políticos seguem se aperfeiçoando à medida que a realidade social também evolui, surgindo, com isso, novas demandas e reclamos (ZOVATTO, 2000).

O reconhecimento dos direitos políticos como direitos humanos foi impulsionado pelo processo progressivo de constitucionalização, e posteriormente, de internacionalização dos direitos humanos (CAMPOS, 2013-2014, p. 97-125). No âmbito internacional, os direitos políticos vêm sendo objeto de reconhecimento e incorporação por diversos tratados e convenções de direitos humanos, passando a fazer parte do que hoje se conhece por Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, de 1948, em seu art. 21, proclama que os direitos políticos são inerentes a todo ser humano (BRASIL, Apresentando forte crítica acerca da

interpretação localista das normas), nestes termos: “Toda pessoa tem o direito a tomar parte do governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”. Em seguida, no mesmo artigo, a Declaração dispõe que “A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”.

A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, adotada na Conferência Internacional Americana de 1948, foi o primeiro diploma regional a prever os direitos políticos como direitos humanos⁵, o que foi feito por meio do seu art. XX.

A seu tempo, a Carta da Organização dos Estados Americanos, em seu art. 2.b, apontou o princípio da democracia representativa como sendo um dos vetores daquele organismo internacional.

Com o advento do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, os direitos políticos experimentaram um notável fortalecimento normativo, porquanto deixaram de constar apenas como elemento integrante de um documento declaratório e passaram a incorporar um tratado internacional, que trouxe consigo um sistema efetivo de proteção e monitoramento (PICADO, 2007, p. 49).

É importante registrar o papel de destaque dado pelos sistemas interamericanos de direitos humanos (sistemas da Organização dos Estados Americanos – OEA – e da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH) aos direitos políticos, à democracia representativa e à proteção dos direitos humanos, bem como a estreita e necessária relação entre eles.

Esse fortalecimento foi ainda mais notado com a edição da Carta Democrática Interamericana – CDI, que, embora não tenha natureza jurídica de tratado, é reconhecida como a interpretação au-

5 Artículo XX. Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

tência das normas da Carta da OEA que tratam acerca do regime democrático (RAMOS, 2013, p. 206). A CDI traz o reconhecimento de que a democracia representativa é essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos povos. A importância dada à democracia representativa no âmbito da OEA é tão grande que a ruptura do regime democrático é a única hipótese de sanção clara que pode ser imposta a Estado-membro (RAMOS, 2013, p. 209).⁶

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH – também consagra a relevância da democracia representativa no sistema regional de proteção, referindo-se a ela como a forma adotada, aberta e explicitamente, pelos Estados-membros da OEA. Para a Comissão, o marco democrático é o elemento central para o estabelecimento de uma sociedade política na qual podem ser exercidos os direitos humanos em sua plenitude (ZOVATTO, 2000).

Ao ser provocada pelos governos da Argentina e do Uruguai, a Corte Interamericana apresentou opinião consultiva (OC-13/93), na qual deixou clara sua visão acerca do tema:

Como ya lo ha dicho la Corte, el concepto de derechos y libertades y de sus garantías (según el Pacto de San José) es inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. Dentro de tales valores y principios aparece que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”. Ha señalado también la Corte que “el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho son inseparables y que en una sociedad democrática los derechos y libertades

6 Com a edição do Protocolo de Washington, em 1992, o art. 9º da Carta da OEA passou a ter nova redação, permitindo a suspensão de qualquer Estado-membro cujo governo tenha sido destituído de forma ilegítima. (BRASIL, 2001, p. 209).

inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.

A Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, trouxe a previsão de vários direitos políticos específicos, em termos semelhantes à DUDH. Em seu art. 23, a Convenção de San José estabeleceu que todo indivíduo tem direito:

a) a participar da condução dos assuntos públicos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

No item 2 do art. 23 da citada Convenção, consta uma importante previsão que estabeleceu limites ao exercício dos direitos políticos. O dispositivo instituiu hipóteses em que esses direitos podem sofrer restrições, que são, exclusivamente: a) por motivo de idade, nacionalidade, residência, instrução, capacidade civil ou mental; ou b) condenação, por juiz competente, em processo penal.

Dessa forma, é possível que as constituições de cada Estado possam determinar quais as pessoas legalmente habilitadas ao exercício dos direitos políticos⁷. O direito político, em si mesmo, está garantido e protegido internacionalmente, ainda que de forma subsidiária à proteção doméstica (ZOVATTO, 2000).

7 No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe diversas condições para o exercício dos direitos políticos nos artigos 14 a 17. Exemplo disso é a exigência de nacionalidade brasileira, idade mínima, alfabetização, condição de elegibilidade etc.

Dessa forma, é possível constatar a destacada posição dos direitos políticos na consolidação do ideal democrático (SOUZA JÚNIOR, 1978, p. 29), viabilizando, mediante a realização de eleições livres, periódicas e legítimas, meios para a efetiva participação do indivíduo na formação da vontade do Estado. Com efeito, a necessidade de busca de um ambiente democrático nos Estados se mostra imperativa na medida em que a experiência demonstra que os governos forjados em um contexto de eleições democráticas são aqueles que apresentam uma proteção mais sólida e efetiva dos direitos humanos.

Nesse sentido, o desrespeito a regras jurídicas que consubstanciam direitos políticos corresponde à violação de direitos humanos, podendo submeter-se aos mecanismos internacionais de proteção de direitos humanos.

3 A corte interamericana de direitos humanos e os direitos políticos

Não parece ser uma tarefa difícil imaginar a atuação de cortes internacionais diante de situações de evidente ruptura de regime democrático. É que essas circunstâncias caracterizam uma grave afronta à própria existência de um Estado, influenciando profundamente suas relações internas, bem como com as demais nações. No âmbito da OEA, por exemplo, essas circunstâncias configuram hipótese de convocação imediata do Conselho Permanente⁸ e podem resultar na suspensão do Estado-membro que provocou a ruptura ilegítima do sistema democrático. André de Carvalho Ramos informa que essa convocação já foi realizada pelo menos em quatro ocasiões: Haiti (1991), Peru (1992), Guatemala (1993) e Paraguai (1996) (RAMOS, 2013, p. 206).

8 Essa hipótese foi criada a partir da adoção do “Compromisso de Santiago com a Democracia e Renovação do Sistema Interamericano” e da edição da Resolução sobre Democracia Representativa, também conhecida como “Resolução 1.080” da OEA.

Situação mais controversa, todavia, ocorre quando se está a analisar violações de menor visibilidade, mas que também possuem grande reverberação na formação das estruturas democráticas de um Estado. Uma dessas formas de abuso bastante comum no âmbito dos Estados latino-americanos é o desrespeito a regras relativas ao exercício dos direitos políticos, em especial ao direito à elegibilidade.

Serão apresentados, em seguida, dois casos examinados no âmbito do sistema interamericano de direitos humanos que versam justamente sobre restrições ao exercício de direitos políticos.

a. Caso Lopez Mendoza vs. Venezuela⁹

O caso López Mendoza vs. Venezuela, foi levado a exame perante a Corte IDH em dezembro de 2009, e se refere à análise da responsabilidade internacional do Estado venezuelano em razão de ter tornado inelegível o senhor Leopoldo López Mendoza para o exercício de função pública e tê-lo impedido de participar das eleições regionais do ano de 2008.

López Mendoza foi eleito para o cargo de Prefeito da cidade de Chacao, que faz parte da região metropolitana de Caracas, em 2000, sendo reeleito em 2004 com 80% dos votos (VENEZUELA, 2014) e ocupando o cargo até 2008. Na época em que sofreu a sanção de inabilitação, era um dos maiores opositores político ao governo de Hugo Chávez, contando com cerca 70% do apoio popular no momento da eleição de 2008 (HUMANS RIGHT FOUNDATION, 2014). Além dele, centenas de outros venezuelanos opositores também foram impedidos de concorrer àquele pleito.

Ao encerrar seu mandato de gestor da cidade de Cachao, López Mendoza anunciou seu interesse em concorrer à Prefeitura de Caracas. Contudo, não conseguiu candidatar-se ao cargo em decor-

9 Corte IDH, Serie C nº 233, julgamento em 1º de setembro de 2011.

rência de duas sanções de inabilitação que lhe foram impostas pelo Controlador-Geral da República, em dois processos administrativos distintos.

No primeiro deles, o senhor López Mendoza foi condenado por um suposto conflito de interesses que teria ocorrido quando ainda trabalhava, antes de ser Prefeito, na estatal venezuelana de petróleo – PDVSA¹⁰. Nesse processo, ele foi condenado ao pagamento de multa e à inabilitação para o exercício de funções públicas por três anos, prazo máximo permitido em lei para a hipótese.

O segundo caso decorreu de sua atuação como Prefeito, mais especificamente do suposto uso indevido do orçamento. A acusação sofrida por López Mendoza foi a de ter permitido a utilização de recursos públicos para uma finalidade diferente da prevista na lei orçamentária, mas que também seria de interesse público. Por conta disso, ele foi condenado ao pagamento de multa e à inabilitação para o exercício de funções públicas pelo período de seis anos.

O ponto central da demanda apresentada à Corte IDH residiu no exame dos fundamentos que ensejaram a aplicação das sanções de inelegibilidade impostas ao senhor López Mendoza, as quais decorreram de decisão administrativa¹¹ e que o impediram de registrar sua candidatura para cargos de eleição popular. Coube à Corte, então, analisar se essas restrições de direito, e seus efeitos, eram compatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Ao apreciar o caso, a Corte IDH registrou que:

10 O fato que ensejou a condenação administrativa foi o recebimento, pela Associação Civil Primeiro Justiça, da qual López Mendoza era membro fundador, de doação oriunda da empresa PDVSA. Essa doação foi realizada por meio de convênio, e o conflito de interesses ocorreria por conta de ele ser funcionário da empresa petrolífera, e de sua mãe ter sido quem autorizou a doação, na qualidade de Gerente de Assuntos Públicos da Divisão de serviços da PDVSA.

11 A petição foi apresentada em 4 de março de 2008, remetida à Corte IDH em 14 de dezembro de 2009 e sentenciada em 1º de setembro de 2011.

el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.

A Corte IDH entendeu que o caso deveria ser resolvido por meio da aplicação direta do disposto no art. 23 da Convenção Americana¹², que apresenta as hipóteses de restrição do direito à elegibilidade. Para a Corte, muito embora o senhor López Mendoza tenha podido exercer outros direitos políticos, ficou devidamente comprovado que ele foi privado do exercício do direito ao sufrágio passivo, em outras palavras, que foi impedido de exercer seu direito à elegibilidade, sem que nenhum dos permissivos legais estivesse presente.

Ademais, a Corte IDH entendeu que a Controladoria-Geral da República da Venezuela, em sua decisão administrativa condenatória, teria se limitado a expor os fatos pelos quais o senhor López

12 Artigo 23 - Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
- b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Mendoza foi declarado responsável pelo Diretor de Determinação de Responsabilidades, sem apresentar as razões que efetivamente motivaram sua decisão. No entendimento da Corte, isso configurou violação do direito ao exercício regular da defesa e do dever de motivação dos atos administrativos. Além disso, a ausência de motivação resultou mais prejudicial diante do fato de que a pena de inabilitação era a mais gravosa.

Um aspecto bastante interessante do caso *López Mendoza* é o fato de inexistir, na legislação venezuelana, a previsão de um lapso para que a Controladoria-Geral imponha as sanções acessórias quando for declarada a responsabilidade administrativa de um indivíduo¹³. Ou seja, após a condenação administrativa, a Controladoria-Geral poderia aplicar a pena acessória – que pode ser a inabilitação – quando melhor lhe aprouvesse. Deixa-se, desse modo, uma porta escancarada para o cometimento de abusos, já que se torna possível aguardar o “melhor momento” para impedir que um eventual adversário político registre sua candidatura.

Para a Corte, a falta de disciplinamento de prazo para a aplicação da sanção acessória viola o direito de certeza e clareza da norma, e ofende a segurança jurídica que deve permear os procedimentos administrativos de natureza sancionatória¹⁴.

13 Diante desse quadro, o Tribunal Supremo de Justicia da Venezuela estabeleceu nos casos posteriores a esse, jurisprudencialmente, um prazo de cinco anos para a aplicação das penas acessórias, tomando como referência o prazo de prescrição das ações administrativas. Contudo, a Corte IDH também entendeu que esse prazo seria excessivamente longo e configuraria discricionariedade excessiva.

14 Ao julgar o Caso *Malone vs Reino Unido*, o Tribunal Europeu registrou a necessidade da limitação da discricionariedade dos atos do Estado: “a law which confers a discretion must indicate the scope of that discretion (...) The degree of precision required of the “law” in this connection will depend the particular subject-matter (...) it would be contrary to the rule of law for the legal discretion granted to the executive to be expressed in terms of an unfettered power. Consequently, the law must indicate the scope of any such discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference”. CEDH, julgamento em 2 de agosto de 1984, Serie A, nº 82, para. 68.

Assim, o julgamento reconheceu a responsabilidade do Estado da Venezuela pela violação de direitos reconhecidos pela Convenção Americana do senhor López Mendoza e determinou que a ré deveria tornar sem efeito as decisões administrativas que resultaram na inabilitação do peticionante para o exercício de funções públicas. A Corte determinou ainda, como forma de garantir a não repetição, que o Estado da Venezuela ajustasse sua legislação de forma a assegurar a previsibilidade e a clareza das sanções decorrentes de decisões administrativas. Por fim, o tribunal internacional registrou a necessidade da realização de um “diálogo entre Cortes”, a fim de que os órgãos internos dos Estados, independentemente de alteração legal observem e incorporem a jurisprudência da Corte de San José em suas decisões judiciais e administrativas.

b. Caso Petro¹⁵

A Procuradoria-Geral da Nação da Colômbia, em janeiro de 2013, abriu uma investigação disciplinar em desfavor do senhor Gustavo Francisco Petro Urrego, Prefeito da Cidade de Bogotá, em virtude de supostas irregularidades na prestação de serviços públicos de limpeza na capital colombiana. As acusações contra o senhor Petro decorreram de alterações realizadas no esquema de prestação desses serviços – que deixaram de ser realizados por concessionárias privadas e passaram a ser executados pelo ente público – e que teriam sido promovidas a fim de enfrentar uma crise que ocorria em sua prestação. Alegou-se que essas mudanças de sistemática de prestação dos serviços promovidas pela prefeitura teriam provocado danos ambientais à cidade de Bogotá.

15 Caso “Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia”, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Medida Cautelar nº 374-13, de 18 de março de 2014.

Os fatos imputados ao senhor Petro estão relacionados à assinatura de contrato interadministrativo com entidades distritais e à expedição de dois decretos – emitidos em 10 e 14 de dezembro de 2012.

Em 9 de dezembro de 2013, após apresentação e julgamento de recursos, a Procuradoria-Geral da Nação emitiu uma decisão declarando que o senhor Petro Urrego seria responsável pelos danos ambientais causados pelas falhas na prestação dos serviços de limpeza, impondo-lhe sanção de destituição do cargo e inabilitação geral por 15 anos.

Os peticionantes, na Corte IDH, alegaram que não haveria no sistema judicial e recursal colombiano um instrumento que permitisse, de forma sensível, efetiva e rápida, o afastamento da lesão decorrente do ato administrativo emanado da Procuradoria-Geral da Nação. Para eles, os recursos disponíveis poderiam levar mais de cinco anos para desfazer o ato sancionatório, e, por essa razão, seriam inidôneos para proteger os direitos humanos em questão. Afirmaram que se estaria diante de situação grave e urgente, havendo riscos de ocorrência de danos irreparáveis.

A CIDH registrou, com fundamento no art. 41(b) da Convenção Americana e no art. 18 do seu Estatuto, a possibilidade de concessão de medidas cautelares em hipóteses de gravidade, urgência e irreparabilidade. Ressaltou que essas medidas têm uma dupla natureza: cautelar e tutelar¹⁶. O aspecto tutelar da medida se refere ao intuito de evitar um dano irreparável e preservar o exercício de direitos humanos. O cautelar, por sua vez, tem por escopo proteger uma situação jurídica enquanto a questão está sendo examinada pela Corte; em outras palavras, busca assegurar o *effet utile* da decisão de fundo e, assim, evitar lesões ao direito humano tratado.

16 Esse duplo caráter foi reafirmado recentemente pela Corte IDH ao conceder medida cautelar contra o Brasil, no caso do Complexo Penitenciário de Pedrinhas (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014).

Ao analisar os requisitos para a concessão da medida cautelar – de gravidade, urgência e irreparabilidade – a CIDH, em decisão de 18 de março de 2014, entendeu que todos eles estariam presentes na demanda em exame e determinou que o Governo da Colômbia suspendesse imediatamente os efeitos da decisão da Procuradoria-Geral da Nação de 9 de dezembro de 2013, que destituiu e tornou inelegível o peticionante, “a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir com el período para el cual fue elegido”.

Todavia, no dia 19 de março de 2014, dia seguinte à decisão da Comissão, o Presidente da Colômbia, alegando cumprimento à decisão da Procuradoria-Geral da Nação, desconsiderou o teor da medida cautelar concedida e destituiu o senhor Petro Urrego do cargo de Prefeito da cidade de Bogotá.

O Tribunal Superior de Bogotá foi acionado por um cidadão que alegou que o descumprimento da decisão da CIDH – com a destituição de Petro Urrego – teria gerado uma violação de seus direitos políticos. Em 22 de abril de 2014, o Tribunal determinou que o Presidente colombiano reconduzisse o senhor Petro Urrego ao cargo de Prefeito da cidade de Bogotá. Essa decisão do Tribunal foi cumprida pelo Presidente no dia seguinte.

c. Novas perspectivas na proteção dos direitos políticos

Os dois casos analisados, muito embora possuam características bastante distintas, apresentam, cada qual a seu modo, novas perspectivas para a proteção do indivíduo contra violações a seus direitos políticos por meio do sistema interamericano de direitos humanos.

Essas decisões são uma demonstração de como o sistema internacional de proteção dos direitos humanos tem um papel importante na consolidação e na salvaguarda desses direitos na atualidade. Cançado Trindade (1994, p. 515) relembra que há quatro décadas

foram estabelecidas as bases da internacionalização dos direitos humanos, e afirma que:

hoy día, es posible que estemos delante de la etapa inicial de formación de otro fenómeno igualmente alentador y de grandes dimensiones y implicaciones: el de La promoción internacional de la propia democracia y del Estado de Derecho.

Com efeito, ficou destacada a dimensão objetiva dos direitos humanos, por meio da qual não se pode concebê-los apenas como posições jurídicas conferidas a indivíduos, mas também como um conjunto de regras impositivas de comportamentos voltados à satisfação e à proteção desses direitos subjetivos dos indivíduos (RAMOS, 2014, p. 237).

Nesse sentido, uma decisão administrativa ilegítima que impede um indivíduo de registrar sua candidatura a cargos públicos não pode ser vista somente como uma lesão a um direito subjetivo. A dimensão objetiva desses direitos impele os Estados a criarem mecanismos e procedimentos voltados à prevenção da ocorrência de violações aos direitos protegidos. Nesse mesmo sentido é o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, para a qual o Estado responde internacionalmente por violações aos direitos que ele está obrigado a proteger (RAMOS, 2004, p. 89-93).

Assim, fica evidente que as violações a direitos políticos, como direitos humanos que são, não podem ser limitadas ao exame da jurisdição interna. Isso se torna especialmente relevante tendo em vista que, para o direito internacional, são indiferentes as espécies de atos violadores de direitos humanos produzidos por um Estado. Com efeito, independentemente de sua natureza – ato administrativo, ato judicial ou ato legislativo –, todos eles são considerados meros fatos na análise da responsabilidade internacional do Estado (RAMOS, 2013, p. 397).

Dessa forma, mesmo que a violação decorra de um julgamento judicial da mais alta corte de um país, ela será considerada como mero ato produzido por este Estado que violou direitos humanos, já que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são apenas partes das atribuições e competências deste mesmo Estado. Por essa razão, é importante o papel do sistema internacional de proteção de direitos humanos, para que se evite que o violador seja o julgador de sua própria violação.

Nesse passo, os casos examinados acima servem como um alerta para os riscos a que se expõe a democracia diante de um processo eleitoral viciado, e para a necessidade de garantia de um sistema eleitoral adequado à preservação do regime democrático e da proteção de direitos humanos.

A democracia é experimento inacabado que deve ser constantemente reinventado, a fim de se adaptar à realidade em que está inserida. Na América Latina, a democracia é uma conquista ainda muito recente. A região é historicamente marcada por diversos governos ditatoriais, especialmente no contexto da Guerra Fria. Foi apenas em 1991 que, pela primeira vez na história, todos os países-membros da Ordem dos Estados Americanos – OEA – passaram a ser efetivamente democracias (RAMOS, 2013, p. 203).

Observa-se que a democracia na região ainda se encontra em um processo incipiente de maturação e, portanto, mais sujeita a percalços e tribulações¹⁷. Nesse contexto, o processo eleitoral tem uma importância central na garantia de sua consolidação.

O processo eleitoral é o meio pelo qual se transfere a vontade do eleitor, considerada como a expressão de sua soberania individual, para um representante eleito. É esse processo que legitima a atuação de alguns poucos em nome do todo. Quando o resultado obtido com o processo eleitoral não coincide com a vontade do eleitor – dito de outra forma, quando os eleitos não representam, de

¹⁷ Tratando acerca da evolução da democracia na América: RAMIREZ, 2014, p. 2-7).

fato, a vontade de quem os elegeu –, é sinal de que esse processo não cumpriu sua *raison d'être*, dando margem a uma inegável afronta ao direito à democracia.

Os julgamentos examinados apresentam novas possibilidades para o direito eleitoral brasileiro. E por diversas razões.

De plano, uma conclusão que se extrai da análise dos casos apresentados é a necessidade do abandono da ideia de que o processo eleitoral, com a escolha de candidatos e do efetivo exercício do mandato, se encerra no âmbito interno do Estado. Em outras palavras, vícios no processo eleitoral, incluindo questões quanto à elegibilidade, por caracterizarem violações a direitos humanos, estão sujeitos à responsabilização por Cortes Internacionais de Direitos Humanos às quais o Brasil está submetido.

Dessa forma, em razão da repercussão do direito eleitoral na formação de um regime democrático, abre-se a possibilidade para uma nova dimensão de apreciação de suas normas.

Com efeito, as limitações impostas ao exercício dos direitos eleitorais devem guardar, além de compatibilidade com o conteúdo da Convenção Americana de Direitos Humanos, coerência com a interpretação da Corte IDH.

Isso ficou evidente no caso *López Mendoza*, quando a Corte IDH destacou a necessidade de que os tribunais locais observem as interpretações emanadas daquele órgão internacional ao realizarem o controle de convencionalidade.

Reafirmou-se, assim, a necessidade da realização do chamado “Diálogo de Cortes”¹⁸. Esse diálogo busca reforçar a natureza universal das normas dos direitos humanos, de forma que o conteúdo do texto convencional seja único para todos os países-membros, e não o resultado da interpretação de seus tribunais internos. Visa-se, assim, evitar o que André de Carvalho Ramos chamou de “truque de ilusionista” (RAMOS, 2005, pp. 53-63); mediante tal expediente, os

18 Acerca do tema, cf. RAMOS (2009),

Estados aceitam o teor dos documentos internacionais, mas na prática os descumprem, aplicando-os conforme seu próprio entendimento e permitindo a existência de diversas “Convenções Americanas de Direitos Humanos”, cada país tendo a sua própria¹⁹.

García Ramírez destaca que, como foi conferida à Corte IDH o poder de interpretar a Convenção Americana, cabe a ela definir o significado e o sentido de suas normas, não apenas em relação ao caso concreto, mas também às demais hipóteses provenientes do exame desse caso (RAMIREZ, 2014, p. 19).

A efetivação desse “diálogo entre Cortes” não importa simplesmente na interpretação dos tratados e convenções pelos tribunais locais, mas, sobretudo, na repercussão das interpretações das cortes internacionais nos tribunais internos.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, ainda é bastante raro localizar julgados em que foram examinadas decisões internacionais sobre direitos humanos (RAMOS, 2014, p. 309). No Tribunal Superior Eleitoral, o quadro é ainda mais escasso. Pesquisando as expressões mais comumente utilizadas²⁰, foram encontrados no repertório de jurisprudência dessa Corte apenas três julgados que fazem referência a dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos, e em nenhum dos casos foi feita menção alguma a decisões da Corte IDH.

Os casos anteriormente estudados apresentam uma perspectiva de que sejam levadas à discussão, perante o sistema interamericano de direitos humanos, questões bastante sensíveis acerca do

19 Apresentando forte crítica acerca da interpretação localista das normas internacionais de direitos humanos, André de Carvalho Ramos sustenta: de que valeria a adesão brasileira a tratados que pregam a universalidade dos direitos humanos se a interpretação prevalecente for sempre a interpretação nacional? A pretensão universal dos direitos humanos se perderia, novamente, no localismo das interpretações, sujeitas às maiorias do momento. (RAMOS, 2014, p. 309).

20 Pesquisa realizada em 19/11/2014. Foram pesquisadas as seguintes expressões: convenção americana de direitos humanos, direitos humanos, Pacto de San José, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Corte IDH e CIDH.

processo eleitoral brasileiro e que ensejam questionamentos sobre uma possível crise democrática vivenciada no país, tais como as regras que impedem o “*one man one vote*”, o “voto às cegas”, o colapso do sistema de partidatismo brasileiro, a falta de transparência nos mecanismos de financiamento, entre outros. Esses são alguns dos fatores que geram uma crise de representatividade dos candidatos eleitos, e que ficaram bastante evidenciados nas manifestações e protestos²¹ realizados em julho de 2013²².

Pôde ser visto no caso Petro que o sistema interamericano de direitos humanos possui mecanismos aptos a sanar graves lesões de direitos humanos com a presteza e a efetividade que a situação requer. Observou-se que a Comissão IDH expediu medida cautelar solicitando a suspensão do ato lesivo em prazo bastante razoável, cerca de três meses após a edição da decisão de inabilitação.

Esse caso demonstra que o sistema interamericano de direitos humanos não se presta apenas a punir os Estados por lesões já ocorridas, oferecendo uma possível reparação ao indivíduo que teve seu direito humano violado. Com efeito, esse sistema dispõe de mecanismos capazes de influir imediatamente nas situações de violação, evitando a ampliação da lesão sofrida.

Quando se trata de violação ao direito à elegibilidade, mais do que apenas uma lesão a quem sofreu mitigação do seu direito político, se está a falar, acima de tudo, no direito da sociedade de

21 Essas reivindicações por fortalecimento no processo democrático podem ser evidenciadas também em diversos outras regiões do mundo a exemplo do ocorrido recentemente em Hong Kong - na chamada “Revolução dos Guarda-chuvas” ou “Primavera Asiática”, e no Oriente Médio e Norte da África, em uma forte onda revolucionária democrática conhecida como Primavera Árabe.

22 Clèmerson Merlin Clève afirmou em recente palestra que, antigamente, no Brasil havia uma representação verdadeira formada por eleições fraudadas e que, hoje, nós temos uma representação inautêntica derivada de eleições verdadeiras. O jurista afirma que a voz das ruas, ecoada em julho de 2013, confirma essa visão, já que demonstrou que os brasileiros não se sentiam representados pelos políticos que elegeram, pois seus pleitos não eram ouvidos e a suas agendas não coincidiam com a de seus representantes. Palestra realizada no Conselho da Justiça Federal em 4/9/2013, intitulada “Democracia e seu desenho institucional: reflexões sobre os 25 anos da Constituição de 1988”.

ver o candidato eleito cumprir efetivamente o mandato para o qual foi eleito. O impedimento do exercício do mandato priva os cidadãos da possibilidade de participar da formação das diretrizes do país por meio de seu representante eleito.

Por outro lado, a perda do direito de exercer o mandato não pode ser simplesmente convertida num valor econômico, nos moldes do sistema europeu da satisfação equitativa, ou materializada numa sentença que ateste sua razão depois de alguns anos. A violação a direitos políticos deve ser antes de tudo evitada.

Assim, o sistema interamericano de direitos humanos deve servir como um mecanismo adicional na proteção dos direitos políticos dos indivíduos, auxiliando na garantia e na manutenção de um processo eleitoral democrático e efetivo²³.

Nesse sentido, vale destacar que incumbe primariamente aos Estados o dever de garantir o exercício dos direitos políticos e prevenir sua violação, além de, eventualmente, reparar as lesões ocasionadas. Dessa forma, prevalece a ideia de subsidiariedade dos mecanismos internacionais de proteção e apuração de violações de direitos humanos, que somente podem ser acessados após o fracasso desse dever do Estado. Por essa razão, o esgotamento das vias internas é tido como uma das condições de acesso ao sistema interamericano de direitos humanos.

Ademais, a Corte IDH tem o papel de emitir determinações gerais para a formação do *ius commune* na região, não devendo ser confundida com uma Corte de *quarta instância*. A jurisdição interamericana de direitos humanos se dedica à análise da conduta do Estado, não ten-

23 Sustenta García Ramírez que: “Unlike other international tribunals and supervisory mechanisms, the Inter-American Court ask now how to assume – with realism and efficacy – that which I understand is its institutional role as a human rights tribunal in the region where it operates: an agency for generating renewed Inter-American human rights law, which establishes, by me an so address in themes in especially transcendent cases, the criteria which will guide the national courts in a broad process of their reception of Inter-American Law”. (RAMIREZ, 2014, p. 9).

do a pretensão de reapreciar julgamento nacional, mas sim obrigar o Estado a respeitar compromissos de direitos humanos assumidos. Em verdade, a Corte não faz o papel de tribunal de apelação, mas realiza o controle de convencionalidade, aferindo se os atos praticados pelo Brasil se amoldam às previsões da Convenção ADH²⁴.

Dessa forma, identifica-se o destacado papel que a jurisdição interamericana de direitos humanos desempenha na garantia e proteção dos direitos políticos, bem como os reflexos que essa atuação pode gerar na consolidação de um ambiente democrático na América.

4 Conclusão

O atual estágio de desenvolvimento do sistema de proteção internacional dos direitos humanos conduz ao reconhecimento de sua força expansiva e, por consequência, à sua penetração em diversas searas do direito.

O direito eleitoral, dada a sua vocação voltada à consolidação do ideal democrático, apresenta-se como uma das categorias dos direitos humanos, ficando portanto, incluído na esfera de atuação do sistema internacional de proteção desses direitos.

Pôde-se observar nos casos analisados que o sistema interamericano dispõe de mecanismos efetivos para a garantia dos direitos políticos do indivíduo, oferecendo respostas concretas às violações identificadas, mas que, todavia, ainda não vêm sendo devidamente explorados no cenário jurídico brasileiro.

Evidencia-se, assim, que as violações a direitos humanos decorrentes do processo eleitoral dão margem à apreciação pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte IDH, o

24 Ao julgar o Caso “Villagran Morales e Outros”, a Corte Interamericana de Direitos Humanos rejeitou a exceção apresentada pela Guatemala, considerando que “a demanda apresentada pela Comissão Interamericana não pretende a revisão da sentença da Corte Suprema da Guatemala, mas solicita declarar que o Estado violou vários preceitos da Convenção Americana [...]”. Daí caber sua responsabilização. (RAMOS, 2013).

que enseja, cada vez mais, novas possibilidades para a proteção dos direitos violados.

Em uma perspectiva mais prática, tem-se uma oportunidade para aquele que se viu ilegitimamente privado da possibilidade de concorrer às eleições ou impedido de exercer o mandato para o qual foi eleito, de afastar essa lesão, garantindo, com isso, o pleno exercício de seu direito.

Assim, viu-se que o sistema interamericano de direitos humanos se apresenta como uma alternativa pouco explorada, mas que possui um potencial bastante significativo para a proteção dos direitos eleitorais, como expressão da face democrática dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Direitos humanos no cotidiano**. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001.

CAETANO, Marcelo. **Manual de ciência política e direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1996.

CAMPOS, Amalia Patricia Cobos. Los derechos políticos y su construcción como derechos humanos. **Quid Iuris**, año 8, v. 23, dic./feb., p. 97-125, 2013-2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Democracia y derechos humanos: el regimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del Estado de Derecho. In : NIETO NAVIA, Rafael (ed.). **La corte y el sistema interamericano de derechos humanos**, San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Resolución de noviembre de 2014** : medidas provisionales respecto de Brasil asunto del Complejo Penitenciario de Pedrinhas. 2014. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/pedrinhas_se_01.pdf. Acesso em: 22 nov. 2014.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2014.

HUMANS RIGHT FOUNDATION. **Behind exhumation of Simon Bolivar is Hugo Chavez**. 2014. Disponível em: <http://humanrights-foundation.org/news/behind-exhumation-of-simon-bolivar-is-hugo-chavez8217s-warped-obsession-00180>. Acesso em: 22 nov. 2014.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com Emenda nº 1 de 1969**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

MÜLLER, Friederich. Rule of law, humans rights, democracy and participation: some elements of a normative concept. In: **Estudos avançados de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 44-54.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Informe Anual: Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. 2009**, Parágrafo, 18. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/cap.4Venezuela09.sp.htm>.

PICADO, Sonia. Derechos politicos como derechos humanos. In NOHLEN, Dieter; et al. (comp.). **Tratado de derecho electoral comparado de America Latina**. México: FCE, 2007.

RAMIREZ, Sergio Garcia. **The relationship between inter-american jurisdiction and states (national systems): some pertinent questions**. 2014. Disponível em <http://humanrights.nd.edu/assets/134035/garciaramireziaeng.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

RAMOS, André de. **Responsabilidade internacional por violação de direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

RAMOS, André de. Responsabilidade internacional do estado por violação de direitos humanos. **Revista CEJ**, Brasília, v. 29, p. 53-63, 2005.

RAMOS, André de. O Diálogo das cortes: o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do e JUBILUT, Lyliana Lyra (org.). **O STF e o direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 805-850. v. 1.

RAMOS, André de **Processo internacional dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, André de. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

VENEZUELA. **Elecciones regionales**: outubro: 2004. Disponível em <http://www.cne.gob.ve/regionales2004>. Acesso em: 22 nov. 2014.

ZOVATTO, Daniel. **Los derechos políticos y los derechos humanos en América Latina**. San José (Costa Rica): Instituto Interamericano de Derechos Humanos:, 2000.