

A TENSÃO DEMOCRACIA E CASSAÇÃO DE MANDATOS - O DIREITO TRANSNACIONAL E SUA INCIDÊNCIA NORMATIVA NO BRASIL

Amanda Maria Gonzatti

Humberto Luz

Luís Gustavo Santos da Silva

Nicole Gregorut Gotsfridt

RESUMO: Este trabalho tem por causa final destrinchar as possibilidades da execução da ferramenta da cassação de mandatos dentro do universo jurídico, ou melhor, universo jurídico-normativo brasileiro. Desse modo, pode-se entender a estruturação e processo da democracia, podendo então argumentar e defende-la.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Cassação. Direito brasileiro. Constituição Federal.

ABSTRACT: The purpose of this work is to dissect the possibilities for applying the tool of removal from office within the legal universe, or better put, the Brazilian juridical-normative universe. This can shed light of the structure and process of democracy, to more effectively defend it.

KEYWORDS: Democracy. Removal from office. Brazilian law. Federal Constitution.

Invocando a origem etimológica do termo, do grego *demokratia*, democracia traduz-se no poder do povo¹, dotado de capacidade para ordenar a vida em sociedade². O Estado Democrático de Direito brasileiro privilegia o modelo representativo de governo, de modo que o exercício da soberania popular ocorre sobretudo por meio do voto, destinado a definir os ocupantes de cargos no Poder Executivo e Legislativo, consagrando o sufrágio universal por meio do artigo 14 da Constituição Federal de 1988.

Ainda prevê, no mesmo artigo, a realização de consultas, sob as formas de plebiscito e referendo, no intuito de decidir grandes temas da política e da sociedade. A iniciativa popular, entendida como a atribuição à parcela do povo de indicar, à deliberação do Poder Legislativo, uma proposição de lei³, configura um instituto misto no qual coexistem a participação direta da população e a dos representantes eleitos.

Com o propósito de organizar e controlar o processo eleitoral, a Justiça Eleitoral sagrou-se como instituição basilar para o funcionamento do Estado, muito embora seus primeiros contornos tenham se dado sob o regime de Getúlio Vargas, em 1932. A concentração das funções relativas à eleição mitigou abusos, logrando a extinção de processos fraudulentos⁴.

No entanto, a despeito de todo o aperfeiçoamento promovido, a formatação e a atuação da Justiça Eleitoral apresentam elementos que podem ser considerados contraditórios e antagônicos em relação ao sistema democrático, como nas intervenções judiciais de cassação de mandatos, ensejando interpretações de relativização da vontade popular⁵.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.578, cujo objeto é a Lei Complementar 135/2010, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, o Supremo Tribunal Federal sustentou a índole moralizante do texto legal, como ocorreu na apreciação do art. 2º, ao

¹ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral: Princípios de Direito Eleitoral. 12ª edição. Ed. Atlas. 2016. p. 83.

² KELSEN, Hans. A Democracia: O povo. Trad. Ivone Castilho Benedetti et al. São Paulo. 2 ed. Ed. Martins Fontes. 2000. p. 35.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 83.

⁴ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 14-15.

⁵ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Justiça eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 15, n. 77, p. 95-117, jan./fev. 2013.

modificar o art. 1º, I, e, da Lei Complementar 64/1990, assentindo que a candidatura de um indivíduo já condenado por decisão colegiada não é razoável, dado que a aptidão moral é exigida para o cargo eletivo almejado, em suposto atendimento ao art. 37 da Constituição⁶.

Por outro lado, é possível inferir, em razão do considerável aumento de casos julgados sobre cassação de mandato nos últimos dois anos, que a Justiça Eleitoral vem demonstrando que essa medida pode servir como solução para melhoria na qualidade do regime democrático⁷.

A fundamentação da Corte Superior, ao empregar concepções morais no julgamento, pode acarretar desvirtuamento da obrigação constitucional de assentar suas decisões em argumentos eminentemente jurídicos. Apesar de seus valores constitutivos, a Lei Fundamental "revela uma moralidade objetiva que não autoriza a imposição de uma moralização subjetivada, seja pelo legislador ou pelos magistrados, em nome de prevenção ou precaução"⁸.

Tal entendimento parece colidir com os preceitos presentes na Convenção Americana de Direitos Humanos, recepcionada no ordenamento brasileiro pelo Decreto 678/1992, e parcialmente incorporada à Constituição pela Emenda Constitucional 45/2004. Pelo art. 23, 2, o Pacto prevê a inelegibilidade de candidato "exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal".

Inovar em hipóteses impeditivas do exercício do mandato seria contrariar o entendimento do Recurso Extraordinário 466.343/2008, segundo o qual o "caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo

⁶VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. In: ROCHA, Cármen REF 8 Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 14-15. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>>. Acesso em: 29 de junho de 2020.

⁷Disponível em: <<http://abradep.org/nos-ultimos-dois-anos-tse-julgou-mais-cassacoes/>>. Acesso em: 30 de junho de 2020.

⁸SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges. Do legislativo ao Judiciário: a Lei Complementar nº 135/2010 ("Lei da Ficha Limpa"), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 54, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=98492>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação”⁹.

Emerge, ainda, o entendimento doutrinário de que a manutenção da Lei da Ficha Limpa seria incompatível com os métodos de controle de convencionalidade do ordenamento brasileiro¹⁰, que absorveram as normas internacionais, inclusive para fazer prosperar os direitos políticos fundamentais dos artigos 14, 15 e 16 da Carta Maior. Estes devem prevalecer ante normas legais.

O caso de cassação representa “cassar o conjunto de vontades que convergiram para que pudéssemos falar em vontade popular e soberania popular, cujo cerne, insistamos, está na vontade dos eleitores”¹¹, incidindo sobre a legitimidade dos representantes, apartando do processo político a manifestação consciente do eleitor. Este contexto pode resultar na limitação dos direitos políticos fundamentais, implicando em “ataque ao fundamento do Estado de Direito”¹².

Compreende-se, pois, que o debate acerca do regime representativo brasileiro e a possibilidade de cassação de mandatos impõe a ponderação da soberania popular em face dos princípios democráticos. A materialização do regime democrático e o exercício da vontade popular requerem constante observação, especialmente para que as instituições realizem seus objetivos sem macular os pilares da democracia. A tensão que se apresenta objetivamente entre os princípios do regime e a atuação da Justiça Eleitoral resta apaziguada quando a vontade popular é soberana, nos limites da Constituição Federal e dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

⁹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Direito eleitoral. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 14-15. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343>>. Acesso em: 29 de junho de 2020.

¹⁰ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: Direitos políticos e inelegibilidades. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

¹¹ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Justiça eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 15, n. 77, p. 95-117, jan./fev. 2013.

¹² FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: Direitos políticos e inelegibilidades. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.