

DEMOCRACIA E CASSAÇÃO DE MANDATO PELA JUSTIÇA ELEITORAL

Nahomi Helena de Santana

Mateus Cavalheiro Quinalha

Wesley Alves Bergonzine

Pedro Vinícius Borttolossi Guimarães

RESUMO: A presente explanação tem por fim delinear linhas generalíssimas acerca do instituto da cassação de mandato pela Justiça Eleitoral, seus artifícios e usos legais. Ainda assim, procura-se, além dos aspectos técnicos, ressaltar o fim último desta ferramenta: a proteção cidadã e a manutenção da democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Justiça. Técnica Jurídica. Uso legal.

ABSTRACT: The present work generally delineates the boundaries of the power of the electoral courts to remove elected officials from office, its mechanisms and legal uses. Thus, besides the technical aspects, we stress the ultimate purpose of this tool: protection of citizens and maintenance of democracy.

KEYWORDS: Democracy. Justice. Juridical technique. Legal use.

A democracia é, enquanto conceito, objeto de disputa interpretativa pelos participantes do jogo político. Para além de sua acepção originária, ser o povo o detentor do poder, o termo adquire novos enquadramentos, em especial com o advento do constitucionalismo. Passa de um governo de soberania popular para um sistema político de representação e garantias que deve respeitar a Constituição como limitadora dos poderes e protetora de liberdades.

É justamente na composição representativa da democracia constitucional que podem se manifestar distorções concernentes ao processo eleitoral, daí sendo necessária a defesa da lisura de um pleito que efetivamente assegure a livre formação da vontade popular. A eleição de mandatários do povo para as instâncias políticas deve ser tutelada por um ordenamento condizente com os compromissos assumidos em 1988, sendo o direito eleitoral responsável por pavimentar a realização da “vontade das urnas”, continuadora da vontade constituinte no guiar dos caminhos da República, em um processo justo e legítimo que assegure um resultado íntegro sem camuflar regimes autoritários.

A legitimidade do resultado das urnas é característica fundamental do funcionamento desse sistema, pois incondizente com a Constituição a eleição de um governo composto por quem tenha corrompido o escrutínio. Reside aqui o princípio da autenticidade eleitoral pois, nas palavras de Eneida Desiree Salgado, a sinceridade da democracia faz com que os procedimentos devam “ser amparados em garantias de igualdade e liberdade, sob pena de ilegitimidade do sistema representativo.”. Essas premissas se traduzem na igualdade de oportunidades dos candidatos e na livre formação da vontade do eleitorado, que balizam a pureza da representatividade dos mandatos através da qualidade do processo eleitoral empregado, e conjuntamente à preservação da fidedignidade dos resultados, plasman o conceito de legitimidade e integridade eleitorais.

Como consequência direta destes elementos, toda e qualquer decisão empreendida em regimes democrático-representativos é, na melhor das hipóteses, provisória. Sujeitam-se a prescrições normativas que comandam e estruturam as eleições e sua integridade, mas não bastam por si só. A existência de uma autoridade eleitoral imparcial e independente que aplique e garanta a observância dos ditames jurídico-eleitorais se revela essencial e pressuposto de eleições autênticas. Não apenas há que se atribuir a organização e execução dos pleitos a determinado órgão de Estado, como igualmente prever instrumentos para dirimir conflitos e garantir a fidedignidade dos processos eleitorais.

Referida autoridade, no regime jurídico-eleitoral brasileiro, é atribuída à Justiça Eleitoral tanto pela Constituição da República quanto pelo Código Eleitoral, ao que a doutrina majoritária compreende enquanto fomento de um “fórum de princípios” e instância exemplar da razão pública. Adota-se o modelo jurisdicional para controle das eleições, confiando na aplicação técnica própria das Cortes, “mediante critérios normativos, de maneira imperativa e imparcial” tanto na organização quanto na fiscalização dos pleitos.

Frise-se que o cerne do processo eleitoral, a eleição em si e seu resultado, é de titularidade do corpo constituído de cidadãos, que efetivamente cria os mandatos eletivos, mas “cujo exercício depende da adjudicação dos cargos respectivos, após observância de etapas posteriores que, em nenhuma hipótese, poderão desconsiderar a existência prévia da *decisão eleitoral*”. Nesse sentido, o papel da Justiça Eleitoral se assenta na verificação de uma legitimidade duplicada, advinda tanto do resultado das urnas (decisão popular) quanto da verificação deste pelo viés de racionalização e releitura a partir das prescrições constitucionais, ou seja, de conformação tanto formal quanto material ao ordenamento constitucional-eleitoral vigente, sem descuidar do protagonismo popular.

Nesse aspecto, é essencial a clareza das regras e sua gênese em espaço de ampla discussão e deliberação na arena legislativa, vez que o tema concerne ao próprio exercício do poder político e, destarte, à própria democracia. A atuação vigilante da Justiça Eleitoral quando do exercício da jurisdição eleitoral sancionadora consiste em uma das instâncias de proteção da legitimidade e normalidade das eleições, e pode mesmo ensejar em pena de cassação de mandatos, consistente na última ratio de proteção do sistema.

As hipóteses ensejadoras da cassação de mandatos, no regime jurídico eleitoral pátrio, consistem no abuso de poder nas competições eleitorais (art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990); abuso de poder econômico, corrupção e fraude (art. 14, § 10º da Constituição Federal); gastos e/ou arrecadação ilícita de recursos, captação ilícita de sufrágio, e prática de condutas vedadas por parte de agentes públicos (arts. 30-A, 41-A e 73 a 78 da Lei nº 9504/97); e em razão de inelegibilidade constitucional superveniente ao não atendimento de condição de exigibilidade (art. 262 do Código Eleitoral) - em todos os casos, objetivando-se proteger seja a igualdade, seja a liberdade ou mesmo a moralidade da disputa.

Ressalte-se que se observa crescimento do número de ações que intentam a cassação de mandatos. A título de exemplo, entre os anos de 2018 e 2019, foram julgados pelo

Tribunal Superior Eleitoral 426 processos que objetivavam a cassação, enquanto que de 2010 a 2017, a Corte havia analisado 228 casos do tipo. Fator que contribui com esse aumento se refere ao alargamento das hipóteses ensejadoras de cassação de mandatos, como o fim do financiamento empresarial e a imposição de limite de gastos às campanhas.

A cassação de mandato eletivo se apresenta, porém, como uma questão mais complexa. Deve-se levar em conta a falta de uniformidade nas decisões da Justiça Eleitoral, bem como a inobservância de garantias constitucionais nos processos judiciais; ambos requisitos essenciais para dirimir o risco de que a vontade popular depositada nas urnas seja desprezada de maneira indevida. Ainda, destaca-se que o processo jurídico eleitoral brasileiro é marcado por uma jurisprudencialização característica de democracias constitucionais.

Em tese, as decisões são vinculadas a precedentes, o que se demonstra especialmente problemático consideradas as frequentes mudanças no entendimento das Cortes, muitas vezes durante o período de campanha ou mesmo após a proclamação dos resultados. Dessarte, os mecanismos que visam combater a corrupção passam a servir a grupos políticos que, preteridos nas urnas, almejam outra oportunidade de chegar ao poder, como uma espécie de terceiro turno.

Notória, portanto, a compreensão de judicialização da política percorrida por Clarissa Maia, que abrange o ativismo judicial e a judicialização das eleições. Este decorreria do aumento excessivo de litígios oriundos de abusos cometidos pelos candidatos enquanto aquele corresponderia à criação normativa pelo Judiciário, seja pelo preenchimento de vácuo legislativo, ou então quando “o juiz amplia o alcance ou modifica os efeitos da lei, originando uma nova regra com aplicação geral”. Dessa forma, a judicialização da política seria a “deliberada transferência ao Judiciário de temas de significância política patentes”.

O aumento progressivo no número de cassações pode induzir questionamentos acerca da correspondência das decisões da Justiça Eleitoral com os princípios constitucionais e o processo democrático. A fim de preservar a soberania popular e de garantir a legitimidade das eleições, cabe às Cortes o exercício apropriado do controle eleitoral, buscando aproximar o processo eleitoral da vontade democrática - nunca suplantá-la, seja por meio de uma visão perfeccionista da legislação, seja pelo excesso de zelo na defesa do regime constitucional-eleitoral.

REFERÊNCIAS

GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno:** sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Barcelona: Ariel, 1996, p.128.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Justiça Eleitoral Contramajoritária e Soberania Popular.** Rio de Janeiro: Revista Ballot, v. 1, n. 1, maio/ago. 2015, p. 273.

ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de Poder nas Competições Eleitorais.** Curitiba: Juruá, 2019. p. 17-18.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 2015.

BARRETO, Lauro. **Escrúpulo e poder: o abuso de poder nas eleições brasileiras.** Bauru: Edipro, 1995, p. 11.

ZILIO, Rodrigo López. Cassação de mandato e decisão sancionatória eleitoral . In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Abuso de poder e perda de mandato.** Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 443. ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de Poder nas Competições Eleitorais.** Curitiba: Juruá, 2019. p. 17-18, 343.

NORRIS, Pippa. Are there global norms and universal standarts of electoral integrity and malpractice?: Comparing public and expert perceptions. **Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series RWP12-010**, Cambridge, Massachusetts, Mar. 2012. Disponível em: <<https://www.hks.harvard.edu/publications/are-there-global-norms-and-universal-standards-electoral-integrity-and-malpractice>>. Acesso em: 05 mar. 2020, 21:50.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **O Sistema Jurisdicional de Controle das Eleições:** virtudes e vícios do modelo constitucional brasileiro de apuração da verdade eleitoral (Dissertação de mestrado). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009. p. 11-14.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio.** Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RAWLS, John. **Justiça e democracia.** Tradução de Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 283.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **O Sistema Jurisdicional de Controle das Eleições.** (Dissertação de mestrado). Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2009. p. 30, 64-66.

GRESTA, Roberta. **Teoria do Processo Eleitoral Democrático:** a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania. Tese de doutoramento. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2019. p. 38-40, 118-128, 136.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. p. 300. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

ALVIM, Frederico. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. p. 339-341.

NOS ÚLTIMOS dois anos, TSE teve mais julgamentos de pedidos de cassação. **UOL**, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/06/28/nos-ultimos-2-anos-tse-julga-mais-cassacoes.htm>. Acesso em: 29 jun. 2020.

PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. Eficácia imediata das decisões em direito eleitoral. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (Coord.). **Direito eleitoral contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum. 2008. p. 247.

COELHO, Margarete de Castro. **A democracia na encruzilhada**: reflexões acerca da legitimidade democrática da justiça eleitoral brasileira para a cassação de mandatos eletivos. 2014. p. 85-86. Dissertação (Mestrado em Direito) - UNISINOS, São Leopoldo/Teresina, 2014.

MAIA, Clarissa Fonseca. **Jurisdição e soberania popular**: uma abordagem normativa de diálogo institucional entre a Justiça Eleitoral e o Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 213.

MAIA, Clarissa Fonseca. **Jurisdição e soberania popular**: uma abordagem normativa de diálogo institucional entre a Justiça Eleitoral e o Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 213.

MAIA, Clarissa Fonseca. **Jurisdição e soberania popular**: uma abordagem normativa de diálogo institucional entre a Justiça Eleitoral e o Congresso Nacional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 212.