

A HARMONIA SOCIAL E A INTERRUPÇÃO DO MANDATO PRESIDENCIAL CONFERIDO PELO VOTO POPULAR NO BRASIL – A LEGITIMIDADE DOS REPRESENTANTES PARA O JULGAMENTO DE UM MANDATO CONFERIDO PELO VOTO DIRETO

Natal dos Reis Carvalho Junior

Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (Ribeirão Preto – São Paulo). Professor do curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Educacional Guaxupé (Guaxupé – Minas Gerais). Bolsista Capes, código de financiamento 001. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8965-7284>. *E-mail*: natalcarvalhojunior@gmail.com.

Ricardo dos Reis Silveira

Mestre e Doutor em Filosofia e Metodologia das Ciências pela Universidade Federal de São Carlos (São Carlos – São Paulo). Professor do programa de Pós-Graduação em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto (Ribeirão Preto – São Paulo). Mantém grupo de pesquisa sobre jurisdição constitucional e direitos coletivos. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-7917-6724>.

Resumo: Este artigo propõe uma reflexão a respeito do julgamento e condenação do presidente da República por crime de responsabilidade no Brasil e a relação com a harmonia social. O Presidente da República no Brasil é eleito por voto direto em um sistema presidencialista. Todavia, a Constituição Federal prevê a legitimidade da interrupção do mandato quando o presidente é condenado por crime de responsabilidade em um julgamento que é autorizado pela Câmara dos Deputados e realizado pelo Senado Federal. Embora constitucionalmente prevista esta modalidade de interrupção no mandato, ela poderá vir a chocar-se com a opinião da sociedade que conferiu tal mandato. A decisão dos representantes, também eleitos, pode não se coadunar com a dos eleitores que elegeram o presidente, gerando fissuras na harmonia social e na crença da soberania popular. Estudo realizado por meio de pesquisa bibliográfica e de dados públicos.

Palavras-chave: Interrupção do mandato popular. Democracia. Harmonia social.

Sumário: Introdução – Brasil e a democracia, harmonia social e crença na soberania popular – O presidencialismo brasileiro – Afastamento do presidente da República por crime de responsabilidade – A legitimidade do Senado para o julgamento de crimes de responsabilidade – Paz e a harmonia social na ruptura de mandato diretamente conferido pelo voto – Considerações finais – Referências

Introdução

Em uma democracia, especialmente em uma democracia jovem como é o caso da brasileira, discutir-se a interrupção de um mandato outorgado pelo voto popular é sempre um processo complexo e passível de gerar alterações significativas na paz social. O voto universal e direto para presidente da República não é, no Brasil, resultado de uma evolução natural de costumes, mas uma verdadeira conquista de lutas da sociedade brasileira. Essa conquista do povo brasileiro estampada na Constituição de 1988 agrega ao voto um valor umbilicalmente ligado à soberania popular e, conseqüentemente, à harmonia social, uma vez que o momento eleitoral representa o ápice da participação popular.

A Constituição Federal também prevê a possibilidade de interrupção do mandato presidencial pela vacância do cargo, que, entre outros motivos, pode ocorrer pela condenação do presidente da República pela prática de crime de responsabilidade. O julgamento pela prática de crime de responsabilidade pelo presidente da República, depois de autorizado pela Câmara dos Deputados, é realizado pelo Senado Federal, de acordo com o art. 52, I, da Constituição. Ou seja, trata-se de julgamento que não é feito diretamente pelo povo, tampouco pelo Poder Judiciário, mas por parcela do Poder Legislativo da União.

Desta maneira, uma vez seguidas as premissas constitucionais, que são relativamente complexas, o impedimento do presidente estaria legitimado constitucionalmente. O debate que aqui se formula é se, mesmo legitimada pelos procedimentos constitucionais, a interrupção do mandato presidencial seria capaz de afetar a harmonia social. A população reconhece como legítima a atuação do Senado em um julgamento jurídico-político para interromper o mandato diretamente conferido ao presidente? É possível a preservação da harmonia social, com a conseqüente preservação da crença na democracia, diante do afastamento do mandatário por instrumentos desta natureza?

Para enfrentar estas questões é imprescindível compreender a natureza e a importância de que se reveste o presidente da República no presidencialismo brasileiro. Igualmente relevante é compreender que os mesmos eleitores que elegem o chefe do Executivo podem eleger deputados federais e senadores com base em razões distintas e, por vezes, até contraditórias. Esses fatores podem fazer com que a vontade dos representantes nem sempre coincida com o desejo dos representados, que decidindo pela condenação e conseqüente interrupção do mandato presidencial podem gerar abalo na harmonia social e crença na soberania popular.

Este artigo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e dados públicos, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) – Código de financiamento 001.

Brasil e a democracia, harmonia social e crença na soberania popular

A República Federativa do Brasil já deixa assegurado no *caput* do art. 1º da Constituição de 1988 o seu compromisso claro com a democracia. O conceito de democracia vai repousar a sua essência na ideia de “governo do povo”, a partir da origem etimológica da própria palavra. Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 145) descreve que “a ideia moderna de um estado democrático tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais a pessoa, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado, tendo em vista a proteção desses valores”.

É pertinente, desde logo, destacar que a concepção grega de democracia direta, realizada em praça pública, passa a conviver intimamente com a democracia representativa que é base dos Estados contemporâneos (art. 1º, parágrafo único, CF). Sendo fato que a democracia implica o reconhecimento de certos valores que indicarão a direção do Estado, também é correto afirmar que a democracia em si mesma tornou-se um valor significativo às nações ocidentais e de modo destacado o Brasil, ao ponto de alguns pensadores, como Paulo Bonavides (2009, p. 570-572), tê-la como direito humano de 4ª geração ou dimensão.

O consenso que paira sobre o mundo contemporâneo exclui com velocidade as nações que não tomam a democracia como norte (ou que ao menos assim o declaram). É assim que vislumbramos potências econômicas como os Estados Unidos ameaçando, invadindo e dominando países supostamente em nome da defesa da democracia. Esse consenso é construído historicamente e alguns pensadores se destacam no elogio ao governo do povo: na frase historicamente atribuída a Winston Churchill, a democracia é a pior de todas as formas de governo, excetuando-se as demais (MOISÉS; CARNEIRO, 2008); Lord Russel (*apud* BONAVIDES, 2009) destaca: “Quando ouço falar que um povo não está bastante preparado para a democracia, pergunto se haverá algum homem bastante preparado para ser déspota”; ou ainda Afonso Arinos (1964) descrevendo a diferença entre a democracia e a ditadura:

Disse Clemenciau que, em matéria de desonestidade, a diferença entre o regime democrático e a ditadura é a mesma que separa a chaga que corrói as carnes, por fora, e o invisível tumor que devasta os órgãos, por dentro. As chagas democráticas curam-se ao sol da publicidade, com o cautério da opinião livre, ao passo que os cânceres profundos das ditaduras apodrecem internamente o corpo social e são por isto mesmo muito mais graves. (ARINOS, 1964)

O conteúdo da democracia é complexo e não é tarefa simples identificá-lo. Mas não sendo esse o objetivo principal deste artigo, por hora diremos que a democracia importa na reunião e observância de ao menos três princípios fundamentais: i) a supremacia da vontade popular, garantindo a força da decisão popular na formação dos governos; ii) a preservação da liberdade, manifesta na possibilidade de fazer tudo o que a lei não proíbe e a faculdade de dispor de sua pessoa e bens sem a interferência do Estado; iii) a igualdade de direitos, destacada como a proibição de distinção no gozo de direitos, sobretudo por razões ligadas às distinções de classes sociais (DALLARI, 2013, p. 150).

Dessa maneira, estar em um país em que a democracia esteja robustecida de conteúdo implica necessário envolvimento popular, o que não ocorre apenas de maneira formal e fria, mas acobertada pelas paixões de um povo que é chamado a escolher o governo do país nas urnas. Mesmo quando o conteúdo do debate político possa estar empobrecido, a intensidade do embate eleitoral será grande. O movimento eleitoral não envolve somente escolhas racionais dos eleitores, mas, ao contrário, também será um cenário propício aos afetos, cólera, simpatia, esperança, repulsa, preconceitos. Eleito um governante, toda essa carga emocional também estará refletida em seu mandato.

Esse público que, de maneira geral, elege o governante com base em razões distantes de uma lógica racional, ou seja, ainda muito pautado nos seus sentimentos individuais, está preparado para a compreensão de que o mandato outorgado possa ser interrompido por outros meios que não o voto da maioria (mesmo que esses meios possam ser constitucionalmente legitimados)? Admitir um julgamento jurídico-político para a interrupção de um mandato presidencial afeta a harmonia social ou abala a crença na soberania popular? Afinal, parte da paz ou harmonia social produzida em uma democracia surge da compreensão de todos (eleitos, eleitores e derrotados) da regra primária de que quem conduzirá o mandato será aquele que conseguiu aglutinar maioria absoluta em uma eleição presidencial.

Ademais, o respeito à soberania popular também refletirá na harmonia entre os próprios grupos políticos, que mesmo vencidos podem se manter comprometidos com o processo democrático, que em um próximo momento poderá alçá-los ao poder como bem observa Ian Shapiro (2006) em sua obra *Fundamentos morais da política*:

Outro é que o critério majoritário pode contribuir para a estabilidade política justamente porque sempre existe a possibilidade de reverter o “status quo”. Teóricos da democracia como Giuseppe di Palma e Adam Przeworki, observam que é a incerteza institucionalizada acerca do futuro que estimula os que perderam a disputa a continuarem

comprometidos com o processo, em vez de pegar em armas ou, então, alienar-se do processo político. (SHAPIRO, 2006, p. 274)

Para Shapiro (2006), a existência de uma força dominante nesse sistema que impeça esse movimento cíclico democrático pode levar à formação de uma oposição desleal, ou seja, descrente do sistema democrático e que buscará meios de subvertê-lo:

Uma estrutura de preferência como essa evitará um ciclo arroviano, mas é bem possível que o preço a ser pago por isso seja transformar uma oposição leal (em que exista o apoio ao sistema democrático, embora se faça oposição ao governo do momento em uma oposição desleal na qual os derrotados tentam destruir o próprio sistema. (SHAPIRO, 2006, p. 274)

A partir dessas ideias, seria possível concluir que também um processo de interrupção indireta do mandato poderia gerar em seu âmago uma oposição que deixou de ter lealdade ao sistema democrático e, por esta razão, busca outro meio de ascender ao poder que não pelo voto popular – já que esta oposição poderia entender que o julgamento da manutenção do mandato ganho nas urnas, em última análise, será majoritariamente político-congressual, flexibilizando o resultado da eleição. Ou, ainda, de outro lado, correr-se-ia o risco de que o governo deposto também não vislumbre ou aceite a legitimidade do processo, podendo também este vir a tornar-se uma oposição desleal ao sistema. Por óbvio que também essas duas vertentes de “oposição desleal”, uma prévia e outra posterior à interrupção do mandato, são capazes de gerar intensa desarmonia que pode vir a contaminar a sociedade e o próprio sistema democrático.

O presidencialismo brasileiro

Outro aspecto significativo que merece ser considerado é o presidencialismo brasileiro que edifica todo o Poder Executivo da União na imagem de um presidente forte, escolhido pelo povo para comandar o país com amplas e significativas competências constitucionais (art. 84, CF).

A figura do presidente da República é de liderança ampla e vigorosa no modelo brasileiro. O mandato não é recebido do Congresso Nacional, mas dos cidadãos em votação direta. O presidente concentrará em si: i) a chefia do governo com o comando de toda a Administração Pública Federal; ii) o exercício do comando supremo das Forças Armadas; iii) a chefia do Estado com a direção e orientação

da política exterior (inclusive declarar guerra e fazer a paz) (BONAVIDES, 2009, p. 320-321). E, claro, por não receber sua autoridade do parlamento como nos sistemas parlamentaristas, mas diretamente do povo, o presidente não tem responsabilidade política. Isso significa dizer que não pode ser destituído de seu mandato pela mera desconfiança parlamentar.

A concentração de poderes nas mãos do presidente da República é tamanha no presidencialismo que José Afonso da Silva (2014, p. 510) alerta para a necessidade de se verificar a plena existência de um parlamento autônomo antes de afirmar-se que não se trata de uma ditadura.

Com todo esse destaque e relevo, o presidente da República é visto como a primeira personificação de governo. Em geral, ao falar-se em governo, não é de juízes ou de deputados que as pessoas se recordam, mas do presidente da República, até por conta de sua eleição nacional. Não se tratando o Brasil de uma tecnocracia, é comum, embora não indispensável, que a imagem do presidente da República se associe a certo grau de carisma, muitas vezes fomentado durante o próprio processo eleitoral. Valores como honestidade, determinação, dedicação ao trabalho, inteligência, patriotismo, vasta cultura, apego aos pobres, capacidade de decisão entre outros são comumente associados aos candidatos em suas campanhas e podem ser preservados na imagem no líder eleito que agora (junto com sua imagem pública) também deterá todo poder presidencial.

Na mesma chapa do presidente é eleito um vice-presidente da República que não pode no Brasil ser escolhido separadamente. Não é facultado aos eleitores optar por não votar no vice (art. 77, §1º, CF), estando sua eleição sempre ligada à do presidente. O modelo atual de eleição brasileira, por urnas eletrônicas, traz inclusive a foto do candidato a vice embaixo da fotografia do candidato a presidente. Embora também seja eleito, é muito razoável afirmar-se que a movimentação eleitoral aconteça majoritariamente em torno do candidato à presidência, participando o vice em um segundo plano. Em uma regular disputa eleitoral, os atributos do candidato a presidente preponderam sobre os do vice, que funcionará como um continuador e garantidor do projeto principal representado pelo candidato a presidente.

O vice-presidente da República também recebe atribuições constitucionais, embora muito mais pálidas que as competências presidenciais. Sua principal competência é a de substituir o presidente da República em caso de impedimento e suceder-lhe em caso de vacância (art. 79, *caput* e §1º). Será também essa a competência que mais vem a propósito deste estudo.

Destaca-se que a opção pelo presidencialismo foi reafirmada pelos brasileiros em 1993. Na ocasião, um plebiscito possibilitava a escolha entre monarquia e república e entre parlamentarismo e presidencialismo. O sistema republicano

presidencialista venceu, então, por ampla maioria, demonstrando também que os brasileiros gostam da liderança firme e centralizada nas mãos do presidente.¹

Afastamento do presidente da República por crime de responsabilidade

Algumas razões previstas ao longo da Constituição podem gerar a vacância do cargo de presidente da República (morte, renúncia, perda de mandato por decisão da Justiça Eleitoral, condenação em crime comum, não comparecimento tempestivo e injustificado para tomar posse, ausência prolongada do país sem a devida autorização congressual). Interessa aqui a vacância do cargo que se dará pela condenação em crime de responsabilidade.

Os crimes de responsabilidade são apontados no art. 85 da Constituição da República e são assim definidos:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Michel Temer (2010, p. 169) assevera que são passíveis de responsabilização nas modalidades previstas no art. 85, da CF, o presidente da República; o vice-presidente da República; os ministros de Estado; os comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica; os ministros do Supremo Tribunal Federal; o procurador-geral da República e o advogado-geral da União.

¹ Dos 67 milhões de eleitores que foram às urnas, 37,1 milhões escolheram o presidencialismo, enquanto 16,5 milhões apoiaram o parlamentarismo e quase 10 milhões anularam o voto – e os votos em branco somaram 3,4 milhões. A abstenção no plebiscito chegou a 25,76% do eleitorado (NO PLEBISCITO..., 2013).

Os crimes de responsabilidade são apuráveis mediante um processo constitucional complexo que envolve a admissão da acusação por dois terços da Câmara dos Deputados (art. 86, CF) e até mesmo a suspensão do presidente da República do cargo por um período de até 180 dias (art. 86, §§1º e 2º, CF). Mas a competência final para a decisão e julgamento do presidente é de responsabilidade do Senado Federal, que somente poderá deliberar pela condenação por uma maioria de dois terços dos votos em um julgamento que será presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 52, I e parágrafo único, CF).

É possível, assim, afirmar que o julgamento político é constitucionalmente previsto em um mecanismo complexo que tende a proteger o mandato presidencial na medida em que o *quórum* para deliberação condenatória é bastante qualificado (dois terços dos parlamentares, art. 86, CF). Esse quórum é maior mesmo que o quórum necessário para aprovação de emendas à Constituição, que é de três quintos (art. 60, §2º). Ademais, também fica evidente que, embora seja necessário um lastro jurídico marcado pelo crime de responsabilidade, o julgamento ganha grande contorno político, vez que realizado por uma casa política que é o Senado Federal, não estando obrigados os senadores a fundamentar seus votos. Mesmo a admissão do processo já apresenta essa característica, pois é da competência da Câmara dos Deputados em votação aberta.

A legitimidade do Senado para o julgamento de crimes de responsabilidade

Conforme já destacamos, a democracia brasileira também se faz indiretamente, por meio de representantes (art. 1º, parágrafo único, CF). Para que o presidente da República, eleito por voto direto, seja retirado do cargo, o julgamento será admitido pela Câmara dos Deputados e realizado pelo Senado. Portanto, feito indiretamente. Ao menos tecnicamente isso não apresentaria maiores problemas, visto que os membros das duas casas legislativas são eleitos pelos cidadãos, os deputados federais, pelo sistema proporcional (art. 45, CF) e os senadores, pelo sistema majoritário (art. 46, CF).

A ideia de representação não é novidade, ao contrário, já aparecia na doutrina medieval, como destaca Giovanni Sartori (1965, p. 28):

A doutrina medieval pretendia estabelecer um contato entre o poder nominal e o exercício do poder pela *fictio* da representação, isto é, estabelecendo que o titular do poder delegasse o exercício dessa função para outra pessoa. Isto era em realidade uma ficção. Já a

doutrina medieval não se interessava pelo fato de que o representante tivesse poucos eleitores ou nenhum. Isso era na maior parte uma *praesumptio juris et de jure*, uma suposição que elimina a possibilidade de prova em contrário. E a representação sem eleição tornou-se simplesmente um instrumento que legitimava o absolutismo monárquico numa posição de representação permanente e irrevogável, pertencendo por direito hereditário ao soberano e seus descendentes

Na prática, a ruptura do mandato do chefe do Poder Executivo é feita por decisão indireta de mandatários que gozam de visibilidade muito menor do que a dele. Ao passo que o presidente da República tem as suas atividades diariamente expostas, o Poder Legislativo ainda é um labirinto difícil de ser decifrado pela maioria da população que o vislumbra em um plano mais abstrato. A legitimidade construída a partir de princípios nem sempre se coaduna com a realidade.

Paulo Bonavides (2009, p. 124):

Do ponto de vista filosófico, a legitimidade repousa no plano das crenças pessoais, no terreno das convicções individuais de sabor ideológico, das variações subjetivas, dos critérios axiológicos variáveis segundo as pessoas, tomando contornos de uma máxima de caráter absoluto, de princípio inabalável, fundado em noção puramente metafísica que se venha a eleger por base do poder.

A legitimidade assim considerada, não responde aos fatos, a ordem estabelecida, aos dados correntes da vida política e social, segundo o mecanismo em que estes se desenrolam - o que seria já do âmbito da legalidade- mas inquire acerca dos preceitos fundamentais que justificam ou invalidam a existência do título ou do exercício do poder, da regra moral, mediante a qual se há de mover o poder dos governantes para receber e merecer o assentimento dos governados.

Também não será tão somente a eleição o mecanismo capaz de criar um representante legítimo dos anseios dos cidadãos. Isso exigiria, além de eleições que sejam realmente livres, um compromisso verdadeiro dos representantes com seus eleitores:

Necessitamos tanto de eleição quanto de representação. A eleição em si não cria um representante. Poderá fazê-lo somente se a pessoa eleita se considerar a si mesma responsável por aqueles que a elegeram e for considerada responsável por eles. E ainda isso não basta, já que a experiência tem demonstrado que a menos que as

eleições se processem em condições de liberdade, elas não podem promover líderes que correspondam às aspirações dos eleitores. (SARTORI, 1965, p. 39).

Assim, nem sempre a decisão dos representantes será legítima aos olhos dos representados, especialmente se essa decisão se chocar com a vontade majoritária formal e expressamente manifestada nas urnas. Não passa de ficção afirmar-se que uma decisão tomada por representantes corresponde aos anseios dos representados, dependendo para tanto de outros fatores. Os cidadãos aceitam com relativa naturalidade (até mesmo por conta do histórico de baixa participação popular durante o curso dos mandatos) a representação para assuntos ordinários do Legislativo que não se confrontem diretamente com seus interesses, mas basta uma decisão impopular do parlamento para que se aumente o sentimento de desconfiança com o Congresso.²

A simbiose entre representantes e representados não existe de maneira palpável. Sendo já tímidos os mecanismos de manifestação popular, é especialmente complexo e delicado que os representantes interrompam o mandato conferido pelos representados. A previsão constitucional, por si só, pode não ser capaz de gerar o conforto necessário ao cidadão, especialmente entre os eleitores que elegeram o presidente impedido, que podem enxergar a eventual interrupção do mandato presidencial como uma cassação da própria decisão tomada nas urnas.

Outras causas possíveis de gerar vacância, como exemplo, a morte do presidente ou a sua renúncia, também podem ser capazes de promover um desconforto institucional, mas esse desconforto é minimizado diante do inevitável ou da anuência do ocupante do cargo. Já a interrupção do mandato que é objeto de resistência pelo presidente da República pode gerar descontentamento por parte dos cidadãos que possuem simpatia com o mandatário, e assim podendo chegar a um abalo na crença da soberania popular e possibilidade de formação de uma “oposição desleal” ao sistema democrático pelos grupos retirados do poder que se sintam prejudicados por este sistema.

² A medição de 2018 do Índice de Confiança Social (pesquisa feita anualmente pelo Ibope) mostrava o Congresso Nacional com 18 pontos de confiança. Segundo os parâmetros do instituto de pesquisa, a percepção de confiança até 33 pontos indica quase nenhuma confiança. Essa medição foi a última realizada em relação à legislatura que julgou o último *impeachment* no Brasil, de Dilma Rousseff em agosto de 2016 (ÍNDICE..., 2018).

Paz e a harmonia social na ruptura de mandato diretamente conferido pelo voto

Conforme já assentamos, a política não reside somente no campo da racionalidade e da lógica, mas também no campo das paixões. Hanna Arendt (2002, p. 44) ressalta, bem destacando essa ideia, que na política podem se esperar milagres:

Se o sentido da política é a liberdade, isso significa que nesse espaço – e em nenhum outro – temos o direito de esperar milagres. Não porque fôssemos crentes em milagres, mas sim porque os homens, enquanto puderem agir, estão em condições de fazer o improvável e o incalculável e, saibam eles ou não, estão sempre fazendo.

A paz que tem como antônimo natural a guerra. A ausência de paz pode não vir a significar, necessariamente, o uso da força, porém a existência de um conflito, ainda que institucional ou de quebra de confiança nas instituições democráticas, especialmente – neste estudo – a soberania popular. Norberto Bobbio (2000, p. 513) descreve que existe conflito “toda vez que as necessidades ou interesses de um indivíduo ou de um grupo são incompatíveis com aqueles de um outro indivíduo ou de um outro grupo, e portanto não podem ser satisfeitos com prejuízo de um ou do outro”.

Diante do conflito de interesses que descreve Bobbio, a democracia e a soberania popular também podem ser instrumentos eficientes de garantia da paz e harmonia social. Pois em que pese a heterogeneia na formação social, a democracia é capaz de formar um pacto que permite a convivência social:

Não é necessário um consenso básico anterior, garantido pela homogeneidade cultural, porque uma formação democraticamente estruturada de opinião e de vontade possibilita um acordo normativo racional também entre estranhos. Pelo fato de o processo democrático, graças às suas características procedimentais, garantir a legitimidade, ele pode, quando necessário, preencher as lacunas da integração social. Porque, na medida em que garante uniformemente o valor de uso das liberdades subjetivas, ele cuida de que a rede de solidariedade de cidadã não se rompa. (HABERMAS, 2002, p. 163)

Se a democracia é capaz de gerar um pacto de convivência social entre estranhos e a soberania da vontade popular é uma manifestação significativa da democracia, qualquer decisão estatal que possa indicar um caminho oposto

dessa soberania deve ser, no mínimo, ponderada com toda cautela. O povo com maior ou menor grau de racionalidade tende a participar do processo político, e o Estado não pode desestimular essa participação ou tratar com menor grau de importância as decisões populares. Carl Schmitt (2007, p. 53) assevera que “se um povo não mais possui a energia ou a vontade para manter-se na esfera do político, não é o político que desaparece do mundo. Desaparece apenas um povo fraco”. O julgamento de crime de responsabilidade, sendo também um julgamento político, deve andar comprometido com a preservação da soberania popular e adotar a interrupção do mandato como *ultima ratio*.

Não se pode ignorar o papel das eleições na construção das democracias contemporâneas. Em um sistema de representação em que os eleitores têm dificuldade de se reconhecer nas decisões dos representantes, é o momento eleitoral que marca o ápice da participação popular. Até porque é muitas vezes necessário o reconhecimento de que, na prática, a participação popular fica restrita ao processo eleitoral:

Todos concordamos que para possuímos uma democracia devemos ter, em certa medida, um governo do povo. [...]. A questão então é esta: quando encontramos o *demos* no ato ou no papel de governar? A resposta é fácil: durante as eleições. A asserção de que numa democracia o poder é exercido pelo povo soberano é a garantia porque estamos julgando o sistema em termos eleitorais. E não só há justificativa para agirmos assim e seria um grave erro de nossa parte não atentarmos para a importância das eleições. Se não fossem as eleições, se não fosse o fato de que não confiamos no suposto consenso de opinião, não existiria a ponte entre governados e governantes e, conseqüentemente, não haveria democracia. No período entre as eleições o poder popular permanece condescendente e há também uma margem ampla de discricção entre as escolhas eleitorais elementares e as decisões governamentais concretas que se seguem.

É apenas na época das eleições que as expressões singulares da vontade popular são levadas em consideração. (SARTORI, 1965, p. 88).

Se a participação popular é bastante limitada e na prática se torna quase exclusivamente restrita ao voto, esse será mais um motivo para não esfacelar por qualquer razão o peso da decisão obtida das urnas. Sartori (1965, p. 88) chega a afirmar que a soberania popular é somente uma das fases de todo o processo eleitoral.

Para a solução dos conflitos envolvendo a soberania popular, o consenso geral é de fazer prevalecer a vontade majoritária expressa nas urnas. Aliás, a

soberania popular será justamente marcada pela conformação geral com a vontade majoritária. Assim, a decisão indireta por meio do julgamento do Senado da República (depois de prévia autorização da Câmara dos Deputados) não consegue se revestir de mesmo grau de legitimidade sob a ótica democrática. Portanto, a menos que o eventual crime de responsabilidade praticado pelo presidente da República ganhe tal dimensão que consiga unificar a opinião pública a exigir uma posição do parlamento, será provável que a interrupção do seu mandato também gere instabilidade na harmonia social e na percepção da soberania popular pelas diversas razões que foram elencadas ao longo do presente artigo.

Considerações finais

Não se quis, aqui, discutir a legitimidade constitucional e jurídica da interrupção do mandato presidencial; tampouco se a liberdade de escolha em uma eleição é plena ou induzida; ou, ainda, o que seria capaz de configurar crimes de responsabilidade e se eles devem ou não ter o poder de interromper um mandato presidencial. O que se pretendeu foi debater o potencial que uma decisão de interromper um mandato conferido pelo voto popular direto possa ter na harmonia social e na confiança que as instituições democráticas e o próprio povo possam ter na soberania popular.

A democracia e o direito ao voto no Brasil resultam de um processo histórico de lutas e representam uma verdadeira conquista de cidadania. Ainda que o brasileiro possa declarar-se desinteressado da política ou da classe política, de maneira geral, possui uma percepção da importância dos institutos democráticos e é capaz de enxergar neles um caminho de participação na vida do Estado. A democracia tornou-se um valor bastante significativo às nações (especialmente as ocidentais), mas se destaca no Brasil em virtude da experiência anterior à Constituição de 1988 de um Estado autoritário.

Tomados pelo movimento eleitoral e pelas campanhas dos candidatos em disputa ao posto máximo do Poder Executivo da União, os cidadãos se engajam nas campanhas e tomam a decisão do voto de maneira mais racional ou mais emocional, de acordo com a personalidade de cada eleitor. É comum que o momento da disputa eleitoral também se torne acalorado por conta da reação que as campanhas provocam nos eleitores. Desta maneira, quando se tem um candidato eleito, também existirá um público que se identificou com esse candidato e com seu projeto de poder. E, mais que isso, esse público em termos numéricos foi capaz de atingir a maioria absoluta dos votos válidos de todo o país.

Embora não seja tarefa simples estabelecer um conteúdo para a democracia, pode se afirmar que um dos pontos de sua legitimidade será a preservação da soberania popular. A democracia no Brasil pode ser exercida diretamente ou indiretamente através de representantes eleitos. Os eleitores escolhem diretamente o presidente da República por meio de voto nominal, mas uma das causas de interrupção do mandato presidencial é a condenação por crime de responsabilidade em um julgamento que é feito não diretamente pelo povo, mas pelo Senado da República em um julgamento jurídico-político que será previamente autorizado pela Câmara dos Deputados.

O Brasil adota um sistema presidencialista em que a figura do presidente é cercada de grande poder. Reunindo as funções de chefe de governo e chefe de estado, o presidente se torna a autoridade de maior destaque da República. Sua eleição nacional e a exposição que o cargo lhe confere ajudam a formar a imagem de liderança do presidente. O Poder Legislativo, de outro lado, não goza da mesma visibilidade, tampouco da mesma imagem de liderança, seja porque o poder de cada parlamentar é fracionado, seja porque a população tem dificuldade de compreender as funções constitucionais do Legislativo.

Não se pode afirmar que a decisão dos representantes é a verdadeira manifestação do sentimento dos representados que facilmente abalam a sua confiança no parlamento quando se encontram diante de uma deliberação impopular. Também é preciso reconhecer que nada vincula o voto do eleitor entre o seu candidato ao Poder Executivo e seu candidato ao Poder Legislativo. Assim, é possível que o eleitor eleja ambos com base em motivações até mesmo contraditórias.

A soberania popular tem seu ápice durante o momento eleitoral. É através do voto que se percebe a única participação de grande parte dos cidadãos na vida do Estado. Portanto, a interrupção por meio de representantes de um mandato conferido diretamente pelos cidadãos, ainda que circundada de boas razões e farta legitimidade constitucional, pode ser capaz de abalar a crença na soberania popular.

Quanto maior for a resistência do titular do Poder Executivo ao processo que pode levar ao seu impedimento, maior tende a ser o sentimento de insatisfação dos cidadãos que se identificam com ele. Em outro vértice, se não reconhecer legitimidade no processo de interrupção do mandato presidencial, o grupo que deixa o poder pode ter o sentimento de injustiça e converter-se em uma oposição desleal ao regime democrático.

Assim, a menos que o crime de responsabilidade praticado pelo presidente da República revista-se de tal dimensão que unifique a opinião pública e constranja os seus partidários, é possível que a interrupção do mandato presidencial por meio de representantes provoque abalo na harmonia social e na crença no regime democrático e na soberania popular.

Social harmony and interruption of presidential mandate given by popular vote in Brazil – Legitimacy of representatives to the judgment of a mandate given by direct vote

Abstract: This article proposes a reflection on the trial and conviction of the President of the Republic of liability for crime in Brazil and the relationship with social harmony. The President of the Republic in Brazil is elected by direct vote in a presidential system, however, the Federal Constitution provides for the legitimacy of the mandate interruption when the President is convicted of a crime of responsibility in a trial that is authorized by the House of Representatives and conducted by Federal Senate. Although constitutionally provided for this type of intervention in the mandate, it is likely to bump into the view of the society that has given such a mandate. The decision of the Representatives, also elected, may not conform to the voters who elected the President of generating cracks in the social harmony and belief in popular sovereignty. Study carried out through bibliographic research and public data.

Keywords: Interruption of popular mandate. Democracy. Social harmony.

Summary: Introduction – Brazil and democracy, social harmony and belief in popular participation – Brazilian presidentialism – Removal of the President of the Republic for a crime of responsibility – The Senate's legitimacy to judge crimes of responsibility – Peace and social harmony in the break of mandate directly conferred by vote – Final considerations – References

Referências

- ARENDT, Hannah. *O que é política?* Tradução de Reinaldo Guarany. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. 7. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. Tradução de Daniela Beccaccia Versianani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Maturidade*. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 1º nov. 1964.
- HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução de Geoge Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo Mota. 2. ed. São Paulo: Loyola, 2002.
- ÍNDICE de Confiança nas Instituições 2018. Brasil. *Ibope*, 2018. Disponível em: http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB%2018_0741_ICS_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 23 dez. 2020.

MOISES, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. Democracia, desconfiança política e insatisfação com o regime: o caso do Brasil. *Opin. Publica*, v. 14, n. 1, p. 1-42, 2008. ISSN 0104-6276. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100001>.

NO PLEBISCITO de 1993 Brasil disse não a monarquia e sim ao presidencialismo. *O Globo*, 5 set. 2013. Disponível em <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/no-plebiscito-de-1993-brasil-disse-nao-monarquia-sim-ao-presidencialismo-9840238#ixzz49ghSEcT9>. Acesso em: 23 dez. 2020.

SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SCHMITT, Carl. *O guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SHAPIRO, Ian. *Fundamentos morais da política*. Tradução de Fernando Santos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARVALHO JUNIOR, Natal dos Reis; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. A harmonia social e a interrupção do mandato presidencial conferido pelo voto popular no Brasil – A legitimidade dos representantes para o julgamento de um mandato conferido pelo voto direto. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 15, n. 45, p. 331-346, jul./dez. 2021.

Recebido em: 21.10.2019

Pareceres: 23.10.2020; 21.10.2020; 26.07.2021

Aprovado em: 04.12.2020