

O RECALL E SUA VIABILIDADE COMO SOLUÇÃO AO BRASIL

THE RECALL AND ITS VIABILITY AS A SOLUTION TO BRAZIL

Bruno César Lorencini*
Wagner Wilson Deiró Gundim**

RESUMO

O pano de fundo do presente ensaio é perquirir sobre a viabilidade de implementação do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro e, sendo a resposta positiva, quais seriam os aspectos positivos ou negativos de sua introdução. A ideia inicial é explorar o conceito, origens, natureza e função do *recall* dentro da teoria democrática, e quais seriam as opções procedimentais para sua operacionalização na prática. Sequencialmente, pretende-se apresentar, mediante um discurso neutro, quais são os aspectos favoráveis ou desfavoráveis à adoção do instituto. Ao final, o ensaio analisará a experiência do *recall* no direito comparado, especialmente nos países latino- americanos, de modo a obter bases fundantes para implementação da revogatória de mandato, para então culminar no ápice objetivado, qual seja: verificar a possibilidade de implementação do instituto no Brasil, e, sendo a possibilidade confirmada, identificar qual seria a via adequada em respeito às determinações da Constituição Federal.

Palavras-chave: *Recall*; Revogação de mandato; Responsabilidade política.

* Juiz Federal da Subseção Judiciária de São Paulo – Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor em Direito Processual, Administrativo e Financeiro pela Universidade de Salamanca (Espanha). Pós- Doutorado (Visiting Scholar) na Columbia University, em Nova Iorque (Estados Unidos). Mestre em Direito Político e Econômico e especialista em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Constitucional, Direito Internacional, Ciência Política e Direito Eleitoral da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. bclorencini@gmail.com.

** Mestrando em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Advogado com experiência em diversas áreas do Direito, com ênfase em Direito Privado, Educacional, Cível e Processual Civil. Membro efetivo da Comissão Especial de Direito Constitucional da Ordem dos Advogados do Brasil – Triênio 2016-2018. wagner.gundim@adv.oabsp.org.br.

ABSTRACT

The background of this research is to investigate the feasibility of implementing the recall in the Brazilian legal system, and, with the response being positive, what would be the positive and negative aspects of its insertion. The initial idea is to explore the concept, origins, nature and function of the recall with in the democratic theory, and what would be the procedural options for its operationalization in practice. Sequentially, it is intended to present, by using a neutral speech, which aspects are favorable or unfavorable to the adoption of the institute. At the end, the research will examine the recall experience in the comparative law, especially in Latin American countries, in order to obtain foundational basis for implementation of the mandate revocation, so that the objectified apex is achieved, which is: to verify the possibility of implementing the institute in Brazil, and, with the possibility being confirmed, to identify what would be the appropriate way in respect to the Federal Constitution decisions.

Keywords: Recall; Mandate revocation; Responsibility policy. Noções introdutórias

Em tempos de *crise* do sistema representativo, o que é uma realidade em boa parte das democracias contemporâneas, um tema sempre presente nos debates políticos é a adoção do *sistema revocatório de mandato*, vulgarmente conhecido como *recall*. A assertiva é especialmente verdadeira no caso do Brasil que, em pouco mais de um quarto de século de vigência da Constituição de 1988, teve dois processos de *impeachment* do presidente da República deflagrados,¹ com evidentes altos custos para o sistema político, sendo que a possibilidade do *recall*, para alguns de seus defensores, seria uma alternativa mais célere e menos traumática para a revogação do mandato de um presidente da República.

¹ A problemática da deflagração do *impeachment* decorre, em síntese, porque os dois processos mencionados, iniciados contra os presidentes Fernando Collor de Melo e Dilma Rousseff, parecem ter desrespeitado os requisitos legais exigidos para instauração do referido instrumento de responsabilidade política. No caso da presidente Dilma Rousseff, existe dúvida razoável sobre a caracterização ou não da figura do crime de responsabilidade, especialmente porque o processo de *impeachment* fora autorizado pelo ex-deputado Eduardo Cunha como forma de retaliação ao governo por ter sido iniciado o processo de cassação do seu mandato. Neste sentido, alguns juristas brasileiros exararam parecer sobre o tema defendendo a inexistência de crime de responsabilidade da presidente Dilma Rousseff, dentre eles: André Ramos Tavares (TAVARES, André Ramos. *Parecer jurídico*. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-dilma-andre-tavares.pdf>>. Acesso em: 22/10/2016), Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato (MELLO, Celso Antônio Bandeira de; COMPARATO, Fábio Konder. *Consulta*. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-bandeira-comparato.pdf>>. Acesso em: 15/11/2016), Gilberto Bercovici (BERCOVICI, Gilberto. *Parecer*. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-dilma-bercovici.pdf>>. Acesso em: 20/10/2016), e Marcelo Neves (NEVES, Marcelo. *Parecer*. Disponível em: <<https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>>. Acesso em: 10/11/2016).

Como se verá logo de início, é evidente que a defesa do *recall* com tal fundamento não se sustenta, ante sua diferença conceitual e ontológica em relação ao *impeachment*. Entretanto, é difícil negar seu papel como uma *alternativa* para sistemas políticos de alta instabilidade – cenário em que se enquadra o Brasil, por razões a seguir demonstradas –, sendo possível reconhecer no mecanismo algumas contribuições que justificariam, em tese, sua adoção. Há, no entanto, limitações e efeitos colaterais relevantes a serem considerados, os quais serão considerados neste estudo.

Na parte inicial, será apresentado o conceito de *recall* e seu enquadramento na teoria democrática. Trata-se do substrato teórico necessário e prévio a uma análise pragmática acerca das vantagens e desvantagens associadas à adoção do instituto no sistema político.

Analisa-se, a seguir, a experiência do *recall* no direito comparado, o que é um expediente necessário para que este estudo represente uma efetiva tentativa de contribuição ao conhecimento do tema na doutrina brasileira, haja vista que a adoção do instituto é um ponto presente nos debates políticos estabelecidos no país, sendo que não há nada melhor do que o exemplo de outros sistemas para ilustrar os benefícios e impactos associados à possibilidade de revogação do mandato político em curso. Por evidente, a análise de direito comparado será limitada, ante os escopos deste estudo, àquelas experiências consideradas mais relevantes para a ilustração do funcionamento do instituto do *recall*, sendo que, pela proximidade territorial e similaridade político-cultural, será conferido enfoque aos sistemas latino-americanos.

Em tópico final, serão apresentadas as propostas legislativas em tramitação no Congresso Brasileiro com o objetivo de adoção do *recall*, avaliando, criticamente, em que medida elas adotam as melhores soluções para o instituto.

Adota-se, como metodologia científica, os métodos dedutivo e indutivo, uma vez que as análises se pautarão tanto na estrutura teórica e normativa – esta última no direito comparado – vigente sobre o tema, a partir do que serão deduzidas as possibilidades teóricas para a futura implementação no Brasil, assim como considerarão os dados e resultados alcançados com o instituto na experiência estrangeira, o que permitirá induzir quais as melhores opções em sua estruturação normativa, caso seja essa a opção do constituinte brasileiro.

O problema de pesquisa do meio do presente ensaio, portanto, debruça-se sobre a viabilidade ou não da implementação do instrumento revocatório de mandato como novo mecanismo/instrumento de responsabilidade político-eleitoral, o qual, diante de fatores que serão adiante trabalhados, pode se apresentar como instrumento menos traumático ao sistema político do que o *impeachment*, por exemplo, que tem sido deflagrado por questões sociais, econômicas, e não pela caracterização do crime de responsabilidade, requisito exigido pela respectiva lei.

É importante salientar que a revocatória de mandato se apresentará como mais um novo mecanismo de participação popular direta, portanto, estritamente relacionado ao ideal democrático que inspirou a Constituição Cidadã de 1988 e que prega pela maior ingerência do povo nas questões da República.

Ao fim, espera-se alcançar o objetivo principal do estudo, que é contribuir para o debate acerca deste importante tópico da reforma política pretendida no Brasil, trazendo elementos para a formação da opinião de todos os cidadãos que, seguramente, deverão se posicionar no futuro acerca da relação de custo-benefício envolvida na implementação do instrumento revocatório de mandato no sistema político brasileiro.

CONCEITO, ORIGENS, NATUREZA E FUNÇÃO DO *RECALL* NA TEORIA DEMOCRÁTICA

Para os fins deste estudo, entende-se por *recall* um instituto de natureza político-eleitoral, voltado à destituição de um governante ou qualquer detentor de cargo eletivo.² As origens do *recall político* são normalmente associadas ao sistema político dos Estados Unidos,³ havendo aqueles que situam suas origens já nas *Town Meetings* – pequenas assembleias populares – realizadas no período colonial. Foi no Estado da Califórnia, contudo, no início do século XX, que o instituto é implementado normativamente na experiência política norte-americana.⁴

Em relação à *natureza do recall*, trata-se de um claro mecanismo de *responsabilidade político-eleitoral*, isto é, consiste em um instrumento de controle popular do representante político. A ideia de *responsabilidade política* desenvolve-se em três planos de concreção: *responsibility*, *accountability* e *liability*.⁵ *Responsibility* refere-se ao plano do cumprimento dos deveres associados à função, ou seja, à noção de *bom governo*; *accountability* perfaz o plano dos *deveres de informação e justificação* acerca de todas as condutas governamentais; *liability*, por fim, diz respeito ao campo sancionatório.

² No conceito de Zimmerman: “O recall é um instrumento participativo que permite que eleitores, por intermédio de petições, estabeleçam questões relacionadas à retirada de um governante eleito nas eleições antes da expiração de seu mandato”. ZIMMERMAN, Joseph F. *The recall: tribunal of the people*. New York: State University of New York, 2013.

³ Na Suíça, há longa data, existe o instituto da *Abberufungrecht*, instituto mediante o qual é possível revogação do mandato político de todos os membros da Assembleia de uma única vez; trata-se um direito de dissolução popular, específico do sistema democrático suíço, que possui elevado grau, ao menos comparativamente, de participação popular direta.

⁴ ÁVILA, Caio Marcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores*: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

⁵ O tema da responsabilidade política é enfrentado com profundidade na obra: LORENCINI, Bruno César. *Democracia e responsabilidade política*. Barcelona: Erasmus, 2015.

Conforme o plano de responsabilidade situado, definem-se os mecanismos de responsabilização pertinentes. Exemplificativamente, nos sistemas presidencialistas o instituto do *impeachment* é utilizado para a atribuição de *liability* aos governantes que tenham praticado condutas consideradas como *crime de responsabilidade*. Da mesma forma, a existência de instituições como a *Controladoria Geral da União* e os *Tribunais de Contas* é típica manifestação do plano da *accountability*, pois expressam o dever dos governantes de informarem e justificarem as ações governamentais perante os órgãos oficiais de controle.

Quanto ao *recall*, trata-se de mecanismo *bivalente*, enquadrável tanto no plano da *responsibility*, voltado ao controle do *bom governo*, quanto no plano da *accountability*, concernente ao cumprimento do processo de informação e justificação pelo governante.⁶ No que diz respeito à *responsibility*, o *recall* promove o que a doutrina estadunidense chama de *teoria da arma atrás da porta* (*gun behind the door theory*), com base na ideia de que o governante, ante a perspectiva do *recall*, manter-se-á sempre preocupado em promover um bom governo. Sob a faceta da *accountability*, o *recall*, por ser um mecanismo de participação popular direta no poder, faria com que o povo naturalmente acompanhasse de perto o exercício do poder político, exigindo informações e justificativas dos governantes sobre todas as suas medidas.

O que resta claro é que, em quaisquer de tais facetas, o *recall* subsume-se à concepção responsabilidade política de natureza *eleitoral*, razão pela qual sua *função* evidencia-se no processo de agregação de maior grau *responsiveness* ao sistema de representação política.

Por *responsiveness* entende-se uma específica qualidade do instituto da representação política e, por conseguinte, da democracia representativa.⁷ Trata-se de um atributo concernente ao *grau de aproximação* entre a vontade do eleitor e as políticas adotadas pelos governantes. Quanto maior o grau de *responsiveness* na representação política, maior será a vinculação entre os interesses dos representados e a atuação dos representantes; em um grau absoluto de *responsiveness*, haveria o patamar de um *mandato imperativo*, em que a atuação do representante político é *plenamente vinculada* pela vontade dos representados. Em contrapartida, quanto menor o grau de *responsiveness*, mais acentuada será a independência dos representantes em relação aos representados; em um grau absoluto

⁶ Seria possível sustentar que o *recall* também expressa a faceta da *liability* do instituto da responsabilidade política, uma que a *revogação do mandato* poderia ser entendida como uma *sanção* ao governante que sofre a destituição. Discorda-se, contudo, deste argumento, uma vez que a revogação do mandato via *recall* não tem como objetivo, ao menos no plano teórico, sancionar o governante, mas sim priorizar o *bom governo* (*responsibility*), que não tem sido desempenhado pelo mandatário.

⁷ O tema da *responsiveness* é analisado com profundidade na seguinte obra: LORENCINI, Bruno César. *Democracia e responsabilidade política*.

de *ausência de responsiveness*, haveria o grau máximo da denominada *crise de representatividade*, quando não há qualquer vinculação entre eleitos e eleitores.⁸

Em suma, *responsiveness* é um mecanismo de *qualidade da democracia*, razão pela qual deve ser um objetivo, em qualquer regime político representativo, aumentar sua presença até um grau ótimo. Fala-se em ótimo grau pela evidente razão de que o grau máximo de *responsiveness* não é um efeito desejado na representação política, pois equivale ao mandato de natureza imperativa, com clara incompatibilidade com a noção de governo responsável,⁹ que deve atender demandas, por vezes, contrárias aos interesses diretos dos representados.

Sob tal premissa, a doutrina discute mecanismos passíveis de aumentar o grau de *responsiveness* na democracia representativa, entre os quais ganham especial destaque aqueles que buscam promover a participação popular no desempenho da atividade governamental, o que, como regra, realizar-se-á por intermédio do *instrumento eleitoral*. Em outras palavras, quando o representado tem assegurado o *poder de votar* sobre assuntos relacionados à atividade governamental – seja na eleição dos representantes políticos, seja na decisão direta de questões relevantes, entre outras hipóteses –, naturalmente estar-se-á agregando *responsiveness* ao processo político. Trata-se do aperfeiçoamento do que se denomina *responsabilidade político-eleitoral*, que é aquela relacionada ao aperfeiçoamento das facetas da responsabilidade política (*responsibility, accountability e liability*) por intermédio do mecanismo eleitoral.

Evidencia-se, assim, que o *recall* é um dos mecanismos que podem ser utilizados pelo legislador para incrementar no processo político-democrático o atributo da *responsiveness*. No próximo item, analisa-se quais as opções para sua operacionalização.

OPERACIONALIZAÇÃO DO RECALL. OPÇÕES PROCEDIMENTAIS

Compreendidos a natureza do *recall* e seu enquadramento na teoria democrática, resta analisar quais os instrumentos que precisam ser adotados para sua operacionalização. Algumas decisões devem ser adotadas pelo legislador neste sentido, especialmente relacionadas aos *quórums de convocação e de destituição*, ao *procedimento* e aos *efeitos políticos de uma eventual destituição*.

Nos próximos subitens, analisa-se cada uma dessas questões mais a fundo.

⁸ Por evidente, refere-se aqui ao grau de *responsiveness* dentro de um ambiente democrático, em que o mecanismo eleitoral é peça-chave do regime político; em sistemas autocráticos, não faz sentido analisar tal qualidade no âmbito do processo político.

⁹ Explica-se: o mandato de natureza imperativa que, na história da representação política, sempre foi uma possibilidade mais teórica do que prática, implicaria que o governante adotasse aquela decisão política que atendesse o interesse dos representados. A *Realpolitik*, contudo, é permeada de situações e contextos que implicam, por vezes, a adoção de políticas que, ao menos diretamente, contrariam o interesse imediato dos representados.

Quóruns de convocação e de destituição

Trata-se de um dos temas mais sensíveis na definição normativa do *recall*. Em regra, o ato de convocação de um *recall* sempre será de natureza colegiada, isto é, parte-se do pressuposto de que a convocação depende da conjunção de vontades de um número mínimo de integrantes de um *corpo coletivo*, que pode ser tanto os membros integrantes de um órgão, como o Parlamento, ou o próprio corpo de eleitores.

Não é inviável, contudo, no plano teórico, que a possibilidade de convocação do *recall* seja reservada à vontade unilateral de uma única autoridade. Em sistemas parlamentaristas, em que ocorrem a cisão entre as figuras do chefe de Estado (o *rei*, por exemplo) e do chefe de Governo (o *chanceler* ou *primeiro-ministro*), seria possível cogitar da prerrogativa da chefia de Estado para convocar *recall* acerca de autoridades do governo. Da mesma forma, não se pode refutar a possibilidade teórica da *autoconvocação do recall*, isto é, que a própria autoridade convoque referendo para decidir sobre sua continuidade ou não no cargo.¹⁰

A despeito de tais alternativas, em ambiente democrático, a modalidade de convocação de *recall* que soa mais adequada realmente é a exercida pelo *corpo eleitoral*, uma vez que é a única via que conferiria ao instituto o mesmo *grau de legitimidade* envolvido nas eleições; ou seja, a ideia é: *se somente o eleitor elege, somente o eleitor destitui*. Por evidente, seria possível sustentar como contrapon-to o fato de que a convocação por entidade que não o eleitorado não seria propriamente incompatível com a ideia de protagonismo do eleitorado, uma vez que seria deste a decisão final pela destituição. Entretanto, conforme será destacado em item superveniente, o *recall* representa alguns riscos para o regime político, sendo que inserir a possibilidade de convocação no campo de prerrogativas das autoridades constituídas pode ser um fator de agravamento de tais riscos.

Fincada a premissa da convocação pelo eleitorado como a via democrática mais adequada para a convocação, resta analisar qual o *quórum ideal* para a aprovação do ato convocatório e consequente realização do *recall*. Deixa-se claro, de início, que há *dois quóruns importantes* na análise do instituto: (i) o de *convocação*; e (ii) o de *destituição*. O primeiro deles diz respeito ao *número mínimo de eleitores* que devem aderir ao ato convocatório para que o *recall* seja realizado; acerca de tal quórum, há duas opções dogmáticas: entender a convocação do *recall* como um *direito da minoria*, contexto no qual poderia ser viabilizada

¹⁰ A autoconvocação de um *recall* não pode ser considerado uma hipótese remota, especialmente em sistemas presidencialistas com características de centralização do poder político no Executivo, como é o caso de parte dos regimes observados na América Latina. Em tal contexto, notadamente em momentos de crise, o presidente pode ter interesse em convocar um plebiscito popular para *legitimar* suas decisões políticas, especialmente aqueles de *perfil autoritário*.

mediante a adesão de um fração inferior à metade do eleitorado, ou, então, entender que o *recall* somente pode ser convocado por um mecanismo de maioria absoluta, hipótese em que configura como um *direito exclusivo da maioria*.

Em relação ao *quórum de destituição*, trata-se do número mínimo de votos necessários à revogação do mandato político. Há, também, duas opções dogmáticas acerca de referido quórum: a primeira é situá-lo em *parâmetro equivalente ao da eleição para o cargo*; sob tal ótica, a revogação do mandato seria um mecanismo puramente *majoritário*, em que prevaleceria, ao menos no caso brasileiro,¹¹ a vontade da *maioria absoluta* do eleitorado. A segunda opção é exigir uma *maioria qualificada* em patamar superior à absoluta para a revogação do mandato, o que, novamente, resguarda a proteção do *direito das minorias*, que podem obstar a revogação do mandato a partir da reunião de uma parcela menor do eleitorado.

Em relação às combinações possíveis entre os quóruns, a premissa lógica necessária é que o quórum de convocação situa-se em patamar *inferior* ao de destituição, sob pena de incoerência sistemática do instituto. Superada tal premissa, é possível viabilizar as seguintes combinações entre os quóruns: (i) a convocação por *minorias* com a destituição por *maioria absoluta*; (ii) a convocação por *minorias* com a destituição por *maioria qualificada superior à absoluta*; e (iii) a convocação por *maioria absoluta* com a destituição por *maioria qualificada superior à absoluta*.

A primeira combinação representa uma opção dogmática interessante, pois determina a realização do *recall* por uma convocação minoritária, mas condiciona sua destituição a um quórum majoritário absoluto simples. Trata-se, assim, de uma opção equilibrada, mas que tem como efeito colateral – que será comentado mais a fundo no próximo item – a possibilidade do instituto causar *instabilidade política*, devido à possibilidade de se tornar *recorrente*, ante a facilidade da convocação.

A segunda combinação traduz um claro privilégio aos direitos da minoria política no âmbito do *recall*, uma vez que se a convocação é facilitada pelo fato de se exigir quórum minoritário, a destituição é dificultada em razão de se exigir uma maioria qualificada superior à absoluta. Ilustrando, pode-se ter uma convocação por 1/3 do eleitorado e uma destituição por 3/5, o que demonstra que as minorias sempre teriam um forte poder de influência na operacionalização do instituto. Dogmaticamente, uma combinação entre as fórmulas minoritária e majoritária para convocação e destituição traz mais equilíbrio ao *recall*.

¹¹ A referência, aqui, é ao sistema majoritário de eleição para cargos de chefia do Executivo, em que o sistema eleitoral exige a votação por maioria absoluta do eleitorado para a eleição. Ainda que o *recall* não seja incompatível, no plano teórico, com cargos parlamentares, sua grande aplicação é para *cargos de governo*, o que justifica o parâmetro ora utilizado.

A terceira opção representa o inverso da primeira, pois se tem uma convocação por *maioria*, combina com uma destituição com *maioria qualificada superior à absoluta*, o que permite que a minoria impeça a efetivação da revogação do mandato. O ponto favorável a esta combinação é o equilíbrio entre as fórmulas majoritária e minoritária, sendo que, em comparação com a primeira combinação, tem como efeito colateral exatamente o inverso: tornar a efetivação do *recall* muito dificultosa, ante os elevados quóruns para convocação e destituição.

Procedimento

A partir da definição que o *recall* é um mecanismo de responsabilidade político-eleitoral, especialmente relacionado às facetas da *responsibility* e *accountability*, a estruturação do procedimento aplicável deverá guardar compatibilidade com aludida natureza. Neste sentido, há duas definições importantes para o trâmite do *recall*: (i) a oportunidade de *campanha*; e (ii) as exigências prévias à convocação.

A oportunidade de campanha diz respeito à possibilidade das correntes políticas favoráveis e contrárias à revogação do mandato se manifestarem, buscando influenciar a decisão do eleitorado. Não se trata, propriamente, de assegurar *ampla defesa* e *contraditório*, uma vez que tais garantias se relacionam a processos de *liability*, cuja natureza não é a mesma do *recall*, conforme já se expôs anteriormente. Trata-se, sim, de um procedimento similar às campanhas eleitorais regulares, em que há um típico ambiente de *arena política*, com a contraposição de argumentos entre os grupos políticos envolvidos, especialmente por parte do governante cujo mandato é objeto do *recall*.

A oportunidade da campanha se justifica na medida em que o *recall*, ao contrário de institutos típicos de *liability* – como é o caso do *impeachment* –, não envolve a decisão acerca de um *objeto específico*, isto é, um fato delimitado. Enquanto o processo de *impeachment* tem por objeto a prática de *crime de responsabilidade*, ou seja, um contexto fático bem delimitado, no *recall* há uma ampla abertura para a discussão acerca dos acertos e erros do mandatário, não sendo necessária a identificação de um fato específico como causa para o instituto.¹²

Outra questão procedimental relevante para a operacionalização do *recall* diz respeito aos requisitos para a convocação. Por evidente, a realização de pleitos populares demanda amplo dispêndio de recursos e, por vezes, tem o efeito de

¹² Resta claro, assim, a ampla distinção entre a natureza do *recall* e a de institutos típicos de *liability*, como é o *impeachment*. Neste último caso, faz sentido a invocação de garantias processuais tradicionais, como a ampla defesa e contraditório, bem como a delimitação objetiva do processo. No *recall*, a partir da premissa de que se trata de um instituto de natureza político-eleitoral, a sua operacionalização aproxima-se do contexto das campanhas eleitorais, com o amplo exercício do *direito de arena*.

monopolizar as atenções dos agentes políticos e do eleitorado, “paralisando” o país em relação a outras pautas. Trata-se, por certo, de um *custo* associado à adoção do *recall*, o que será aprofundado a seguir. Neste momento, o que se destaca é que a própria *convocação do recall*, por se tratar de mecanismo de votação popular, deve ser antecedido por *algum procedimento popular de aprovação*. Explica-se: a mera realização da votação acerca da convocação ou não do *recall* é um procedimento de alto impacto político e evidentes custos, razão pela qual sua realização não pode ser “vulgarizada”, a ponto de ser utilizada como mecanismo de mera pressão política ou como desvio de foco para outras questões.

Parece evidente, portanto, que a operacionalização do *recall* deve se desenvolver em três fases. A primeira com o preenchimento de requisitos mínimos de adesão popular para que seja possível a realização da segunda, que é exatamente a votação de convocação. Caso o resultado da segunda fase seja positivo, realiza-se a terceira fase, que é exatamente a votação de destituição. Em relação ao cumprimento da primeira fase, há um leque de alternativas para o legislador, sendo a mais comum a exigência do recolhimento de um número mínimo de assinaturas – sujeitas à verificação pelos órgãos de controle quanto à veracidade e unicidade –, representativo de um percentual do eleitorado.

Efeitos políticos de eventual destituição

Outro ponto sempre problemático na regulamentação do *recall* diz respeito aos efeitos imputados ao mandatário no caso de eventual revogação do mandato. Novamente, trata-se de tema intrinsecamente relacionado à natureza conferida ao instituto do *recall*. Sob a premissa assumida logo de início, de que se trata de um instituto de natureza político-eleitoral, ligado aos aspectos da *responsibility* e *accountability* – e não propriamente da *liability* –, entende-se que a opção dogmática mais correta é a que estabelece como único efeito associado ao *recall* a revogação do mandato.

Reconhece-se, contudo, que é possível associar à perda do mandato efeitos acessórios, como a *inelegibilidade* por determinado período ou, até mesmo, a *suspensão dos direitos políticos*. Eventual adoção de tais efeitos, entretanto, deixará claro que a natureza atribuída ao *recall* assumiu claro aspecto sancionatório (*liability*), o que exigirá a adequação procedimental no campo das garantias de defesa do governante, especialmente no que tange ao contraditório e à ampla defesa.

Nesta mesma linha, considerando que sanções de tal extensão normalmente são associadas a *condutas ilícitas do governante*, caso o legislador opte por conferir tal configuração ao *recall*, deve-se estabelecer alguma restrição no campo objetivo, isto é, em relação às hipóteses que podem suscitar a convocação do *recall*. Tais restrições ocorreriam, essencialmente, por intermédio da exigência

de *tipicidade* para a convocação do instituto e, também, na *delimitação* das causas que podem ser debatidas no procedimento.

A adoção de restrições de tal natureza, conforme premissas conceituais já adotadas neste estudo, desconfiguram por completo o instituto do *recall*, tornando-o muito similar ao *impeachment*, que é o mecanismo típico de *liability* nas democracias organizadas sob o sistema presidencialista. Por tal razão, deve-se manter como único efeito político associado ao *recall* a revogação do mandato, sendo que o governante cassado manterá seus direitos políticos plenos, podendo concorrer à próxima eleição, inclusive para o mesmo cargo que exercia. Trata-se, como já se destacou, do efeito mais coerente com a natureza atribuída ao *recall* neste estudo.

VANTAGENS DO RECALL

A adoção de um mecanismo de responsabilidade político-eleitoral como o *recall*, obviamente, implicará consequências positivas e negativas para o sistema político. Algumas dessas consequências estão relacionadas intrinsecamente ao instituto, ou seja, são inatas e pouco afetadas pela regulamentação; outras, podem ser agravadas ou minoradas a partir das opções realizadas pelo legislador na adoção do *recall*. Neste sentido, ao analisar *vantagens* e *desvantagens* associadas ao mecanismo, parte-se de um tipo *ideal e abstrato* de *recall*, ressaltando-se, contudo, que, em alguns casos, os aspectos vantajosos e desvantajosos podem ser balanceados com a regulamentação.

Outra advertência necessária é no sentido de que não há, na base doutrinária da matéria, uniformidade na apresentação das vantagens e desvantagens do instituto. Zimmerman, por exemplo, cita como argumentos *favoráveis* ao *recall*: (i) fortalecimento do controle popular; (ii) superação de falhas do sistema eleitoral; e (iii) redução da alienação e educação do eleitor. Como argumentos *contrários* ao *recall*, o autor menciona: (i) existência de métodos mais desejáveis de revogação de mandatos; (ii) possibilidade de novos “erros” eleitorais; (iii) uso do instituto para fins indesejáveis; (iv) aumento dos custos governamentais; (v) abuso do instrumento.¹³

O rol trazido pelo autor identifica algumas questões problemáticas associadas à prática do *recall*, mas que não se correlacionam diretamente com a *natureza* do instituto; por exemplo, a possibilidade de “novos erros” dos eleitores somente se relaciona com o *recall* no sentido de que este oferece uma nova

¹³ Zimmerman, Joseph F. *The recall: tribunal of the people*, p. 116. O autor cita, ainda, outras vantagens e desvantagens, mas que deixam de ser aqui mencionadas em razão de se ligarem a peculiaridades do sistema constitucional estadunidense ou, então, guardarem menor importância sistemática.

oportunidade de votação, mas a ocorrência do “erro” é fator relacionado a fatores absolutamente diversos, como, possivelmente, o grau de educação política do eleitorado. Além disso, algumas das vantagens e desvantagens indicadas por Zimmerman podem ser consideradas colaterais, desvinculadas dos aspectos essenciais do instituto, como é o caso, por exemplo, do *recall* enquanto mecanismo de educação do eleitor; por evidente, tal contribuição educacional, ainda que existente, jamais seria justificativa suficiente para a adoção de mecanismo de tamanho impacto no sistema político-eleitoral.

Assim sendo, na identificação dos argumentos favoráveis e contrários ao *recall*, opta-se, neste estudo, pela consideração de dois critérios: o primeiro é que a vantagem ou desvantagem deve estar relacionada *diretamente* à essência (natureza) do instituto e não a fatores colaterais; o segundo é que somente são considerados argumentos que sirvam à justificação ou negação do *recall*, ou seja, a discussão será restrita a questões que devem ser consideradas pelo legislador no momento em que considera a viabilidade da adoção do instituto no sistema político. Sob tais critérios, definimos os seguintes argumentos favoráveis ao *recall*: (i) aperfeiçoamento do grau de *responsiveness* na representação política; (ii) controle popular da *responsibility*; e (iii) troca de governo independente de mecanismo de *liability*. A seguir, analisa-se cada um destes aspectos de forma mais detida.

Aperfeiçoamento do grau de *responsiveness* na representação política

Responsiveness, termo para o qual não há uma tradução ideal em língua portuguesa, pode ser entendido como um *atributo*, uma *qualidade*, da representação política no sistema democrático.¹⁴ Entende-se por *responsiveness* o grau de vinculação existente entre as decisões dos representantes políticos e os anseios dos representados. Em outras palavras, trata-se do *grau de vinculação entre governantes e eleitores*. Sob o ponto de vista teórico, quanto maior o *grau de responsiveness* na representação política, mais *qualificada* será a democracia sob a perspectiva da soberania popular.¹⁵

A ausência de *responsiveness* é uma das principais dificuldades enfrentadas pelas democracias contemporâneas, normalmente identificada pela expressão *crise de representatividade*. O divórcio entre as políticas governamentais e os interesses populares repercute no *déficit de confiança* no sistema democrático, o que também tem sido um fenômeno crescente na maior parte dos regimes polí-

¹⁴ O tema da *responsiveness* e sua repercussão no sistema democrático é analisado com profundidade na seguinte obra: Lorencini, Bruno César. *Democracia e responsabilidade política*.

¹⁵ Há, no entanto, um *grau ótimo de responsiveness* que deve ser alcançado no sistema, uma vez que o “excesso” também pode representar um problema para o sistema político, como será demonstrado a seguir.

ticos. A doutrina política tem apresentado diferentes soluções para o problema, sendo possível, contudo, identificar como linha condutora da maior parte destas soluções a proposta de *aumento de participação popular no processo político*.

Referido aumento de participação pode ocorrer sob diferentes formas e em relação a diferentes aspectos do processo político. O *recall*, por sua natureza de referendo popular, atua diretamente sobre a *manutenção do mandato político*, o que o torna um dos mecanismos de participação de maior efetividade e impacto sobre os governantes.

Da mesma forma, o *recall* pode funcionar como um mecanismo de agregação de *responsiveness* à representação política. De fato, o instituto possibilita a atuação do *sistema de reações antecipadas*, teorizado por Carl J. Friedrich, pelo qual a suscetibilidade do governante à influência popular faz com que este busque *antecipar* quais seriam as possíveis reações do povo às decisões políticas adotadas. Segundo Friedrich:

A influência da opinião pública, ou do parlamento, sobre a condução dos assuntos governamentais é desprovida de manifestações determináveis, como a influência de uma cortesã sobre seu mestre real. Por que deveria ser assim? Porque a pessoa ou grupo que está sendo influenciado antecipa as reações dele ou daqueles que exercem a influência. (...) À luz dessas considerações, podemos formular uma terceira regra quanto às qualidades primárias de poder, ou melhor, a forma particular de poder conhecido como influência, a *regra de reações antecipadas*: Qualquer contexto político em que se observa uma ou mais instâncias em que uma decisão ou ação é contrariada, é susceptível de ser penetrada pela influência do indivíduo ou do grupo a quem a contrariedade pode ser imputada no caso específico.¹⁶ [grifos nossos]

A partir da formulação de Friedrich, portanto, é possível dizer que o *recall* aumenta a vinculação entre governantes e povo, uma vez que os primeiros naturalmente se preocuparão com a repercussão de seus atos perante a opinião, já que a manutenção de seu mandato dependerá da constante aprovação popular.

¹⁶ FRIEDRICH, Carl Joachim. *Constitutional government and politics, nature and development*. New York: Harper & Brothers Publisher, 1937, p. 17-18. No original: "The influence of public opinion or of parliament upon the conduct of governmental affairs is devoid of ascertainable manifestations as the influence of a courtesan upon her royal master. Why should this be so? Because the person or group which is being influenced *anticipates the reactions* of him or those who exercise the influence. (...) In the light of these considerations, we can formulate a third rule regarding the primary qualities of power or rather the particular form of power known as influence, the rule of anticipated reactions: Any political context in which we observe one or more instances in which a previous decision or action is reversed is likely to be permeated by the *influence* of the individual or the group to whom the reversal can be traced in the specific case."

Trata-se do fenômeno conhecido, na terminologia estadunidense, como *the gun behind the door*,¹⁷ significando que o governante, ante a possibilidade do *recall*, deverá manter uma conduta atenta aos interesses populares, o que, ao fim e ao cabo, significa um aumento da *responsiveness* presente na representação política.

Controle popular da *responsibility*

Conforme estabelecido linhas acima, a *responsibility* é o aspecto da responsabilidade política ligada ao exercício do *bom governo*, isto é, ao cumprimento das funções inerentes ao cargo pelo mandatário. Não se trata, por certo, de um aspecto centrado exclusivamente em *desvios funcionais* do representante, mas sim à dimensão *qualitativa* de seu mandato, isto é, ao seu desempenho enquanto governante.

Neste sentido, estabelecer mecanismos de controle da *responsibility* oferece maiores dificuldades ao legislador do que estruturar instrumentos de *accountability* e *liability*. A prática de *desvios* normalmente é realizada por um juízo de *subsunção* do intérprete, que contrasta a conduta do governante com as hipóteses normativas que tipificam práticas desviadas. Exemplificativamente, podemos mencionar condutas como a *contratação irregular* ou a *realização de despesa sem previsão orçamentária*. Trata-se de atos facilmente controlados por órgãos de *accountability horizontal*,¹⁸ capazes de realizar referido juízo de subsunção.

O controle qualitativo, contudo, observa outra lógica.¹⁹ Não basta, para seu exercício, o mero cotejo entre *fato e norma*. A avaliação da *qualidade* do governo demanda a *percepção* acerca dos *resultados* alcançados pelo governante e por sua *capacidade* de enfrentar os principais desafios colocados. A partir disso, surge a dificuldade de se definir: quais são os resultados esperados e como se avalia a capacidade do governante?

Ainda que se busque estabelecer critérios *objetivos* para a avaliação de resultados e capacidade, dificilmente se escapará de um alto grau de subjetividade em tal análise. Primeiro, há um problema inicial correlacionado aos *parâmetros* que serão utilizados para a avaliação, isto é, deveria haver uma predefinição dos resultados traçados e, também, das características a serem demonstradas pelo governante como prova de sua capacidade. Como tais parâmetros seriam esta-

¹⁷ “A arma atrás da porta”.

¹⁸ Trata-se da função típica de *auditoria*, normalmente estabelecida na estrutura interna da burocracia estatal. No caso brasileiro, exemplos típicos são a Controladoria Geral da União e os Tribunais de Contas.

¹⁹ Na obra *Democracia e responsabilidade política*, Lorencini apresenta os principais aspectos da denominada *responsive law*, que é aquela que estabelece elementos finalísticos no âmbito da responsabilidade política do governante. O instituto do *recall*, por certo, compatibiliza-se com a natureza da *responsive law*.

belecidos? Durante a campanha eleitoral? Em um programa de governo apresentado por ocasião da posse? Trata-se de opções difíceis, uma vez que o candidato empossado, por vezes, não teve a oportunidade de conhecer e mensurar quais as medidas factíveis de serem adotadas ao longo de seu mandato.

Segundo, a definição *política* de resultados e capacidade é naturalmente ampla. A atuação de um governante não deve ser equiparada e limitada à de um engenheiro civil, capaz de traçar um projeto com etapas bem definidas e custos quase precisos. O governante, por certo, deve ser um bom *gestor*, mas não se limita a tanto; a capacidade de definir prioridades e bem utilizar os recursos deve estar conciliada com a visão acerca do futuro desejado para a sociedade. Assim sendo, ainda que seja possível avaliar resultados estritos como *criar certo número de hospitais*, outros amplos como *melhorar a saúde* serão problemáticos.

Trata-se, assim, de um *juízo* que sugere maior *discricionariedade* e, até mesmo, *subjetividade* do controlador, o que deixa claro que tal controle não poderia ser exercido por um órgão da própria estrutura estatal. De fato, sob a lógica democrática, o governante eleito pelas *opiniões subjetivas do eleitorado* somente poderá ser avaliado qualitativamente por essas mesmas opiniões subjetivas.

Em tal sentido, o *recall* apresenta-se como um mecanismo adequado ao controle da *responsibility*, haja vista que ele atende ao requisito da legitimidade democrática e, também, coloca em segundo plano as dificuldades de avaliação de resultados e de capacidade anteriormente mencionados. Isso porque, da mesma forma que, ao votar, não se espera do eleitor a adoção de qualquer fundamentação ou critério objetivo, a mesma lógica será adotada na revogação do mandato via *recall* – a avaliação do eleitor é plenamente livre, e caberá ao governante convencê-lo de que possui a capacidade necessária para enfrentar os desafios e alcançar os resultados esperados.

Troca de governo independente de mecanismo de *liability*

Uma importante contribuição que o instituto do *recall* pode trazer ao sistema político, especialmente em sistemas presidencialistas, é a possibilidade de substituição do governo sem que seja necessária a invocação de um mecanismo típico de *liability*. Para isso, conforme já mencionado anteriormente, é preciso que a utilização do *juízo de subsunção*, em que se realiza o confronto entre a hipótese normativa e o contexto fático, busque comprovar a existência de algum tipo de *desvio* à regra de conduta estabelecida na legislação.

Trata-se do modelo observado no caso do *impeachment*, que é o instrumento de *liability* utilizado na maior parte dos regimes presidencialistas. Servindo-se da previsão da Constituição brasileira sobre a matéria, é possível afirmar que o processo de *impeachment* tem lugar quando configurado algum *crime de respon-*

sabilidade²⁰ por parte do presidente da República ou de outros agentes políticos do primeiro escalão.

Assim sendo, ao se exigir a *comprovação de um crime de responsabilidade* por parte do governante, o processo de *impeachment* é evidentemente traumático para todo o sistema político, uma vez que coloca um ou mais de seus protagonistas sob verdadeiro *júri*, em que a função de jurado será outorgada a órgãos políticos, como são, no caso brasileiro, a Câmara dos Deputados (juízo de admissibilidade) e o Senado Federal (julgamento). Não é por outra razão que a instauração do processo de *impeachment* provoca, via de regra, o *afastamento do governante* de suas funções, como ocorre no sistema constitucional brasileiro.

Em modelos presidencialistas que adotam exclusivamente o *impeachment* como mecanismo de responsabilidade política, seu caráter típico de *liability* deixa o sistema político-constitucional à mercê de um instrumento que permita o controle do desempenho do *bom governo (responsibility)* pelo mandatário. Tal omissão pode trazer consequências graves em diferentes sentidos; um no de permitir que um *mau governo* permaneça no poder por todo o período do mandato; outro no de fazer com que o *impeachment*, mecanismo típico de *liability*, seja utilizado de forma transversa, como ser fora de um mecanismo de *responsibility*.²¹

O *recall*, embora também implique alto impacto político, não coloca em jogo uma eventual má conduta do governante; por se tratar de um mecanismo típico de *responsibility*, não há razão para afastá-lo do cargo, mantendo-se intacta a governabilidade do país. Neste sentido, portanto, o *recall* representa um instituto menos traumático para a troca do governo.

Por se tratar de mecanismos de natureza diversa, é perfeitamente compatível, em um mesmo sistema político, a adoção do *recall* e do *impeachment*, devendo a legislação traçar com perfeição as linhas divisórias entre os institutos.

DESVANTAGENS DO RECALL

Quanto aos argumentos contrários, identificamos: (i) o risco das políticas populistas; (ii) instabilidade governamental; e (iii) desvio da finalidade do instituto. A seguir, é analisado cada um destes aspectos de forma mais detida.

²⁰ Não se adequa aos limites deste artigo o estudo sobre o conceito de crime de responsabilidade, mas é interessante destacar que se prestigia, aqui, o entendimento de que se trata de um instituto de natureza eminentemente política, mas com relevantes mecanismos de inter-relação com o sistema jurídico. Assim, ainda que não exija a *tipicidade estrita* como no caso da responsabilidade criminal, a configuração de crimes de responsabilidade também depende da subsunção entre a conduta do governante e os *tipos*, ainda que abertos, descritos na legislação.

²¹ Em outras palavras, a ausência de um instrumento de *responsibility* no sistema político-constitucional pode provocar a má utilização do *impeachment* por parte das forças políticas contrárias ao governo; referido uso transversal do *impeachment* representa uma lesão ao regime constitucional e deve ser evitado.

O risco das políticas populistas

Anteriormente, já foi destacado que o *recall* pode servir como um mecanismo para aumentar o grau de *responsiveness* presente na representação política, ou seja, a adoção do instituto aprofunda o grau de vinculação entre representantes e representados. Há, contudo, um possível *efeito colateral* em relação a tal aspecto, que é exatamente o *incentivo à prática de políticas populistas*, assim definidas aquelas que, em detrimento da responsabilidade político-administrativa do governante, buscam estritamente agradar a base de apoio eleitoral do governante.

Utiliza-se, aqui, o termo *populista* com sentido claramente *negativo*, identificando-o como um verdadeiro *desvio* do governo responsável. A identificação da política populista normalmente se extrai de algumas características comuns: o custo financeiro desproporcional e não razoável à condição econômica do país, o direcionamento da política à parcela do eleitorado considerada base de apoio do governante, a falta de planejamento e clareza acerca dos objetivos finais a serem alcançados pela política, entre outros.

Se em um sistema político-eleitoral é natural, o interesse do governante em manter sua base de apoio popular, o efeito *gun behind the door* causado pelo *recall* pode majorar de forma determinante tal preocupação do mandatário. De fato, ao longo de todo o mandato, por se sentir ameaçado pela possibilidade de revogação do mandato pelo voto popular, o governante tende a aumentar a criação de políticas populistas, que podem colocar em risco a estabilidade econômica e social do Estado. Trata-se, assim, de um efeito colateral do *recall*, que deve ser objeto de preocupação do legislador caso opte pela adoção do instituto.

Instabilidade governamental

Outra desvantagem relacionada ao efeito *gun behind the door*, associado ao *recall*, é a natural instabilidade acarretada ao governo. A política não se desenvolve por intermédio de equações matemáticas, em que se espera um único e correto resultado. Ao revés, a concretização de políticas governamentais demanda uma conjuntura de fatores, que envolve, muitas vezes, aspectos exteriores à própria capacidade do governo; por exemplo, a adoção de medidas de incentivo à economia pode restar frustrada pelo contexto econômico global desfavorável ou, então, uma política de incentivo à inclusão educacional pode ter pouca eficácia diante da resistência das famílias abrangidas.

É claro que sempre é possível a crítica ao governo, mas a possibilidade de revogação do mandato por atos que, por vezes, sequer podem lhe ser atribuídos parece gerar uma quebra da *lógica de causalidade* que se impõe no campo da responsabilidade política. Realmente, nem sempre é possível atribuir ao governo

os resultados ruins produzidos e, muitas vezes, a pura e simples troca de governante está longe de ser uma solução viável ao país; ao revés, o que pode ocorrer é a impossibilidade de se estabelecer um *projeto de longo prazo*, em que dificuldades de momento são suportadas em nome de um futuro melhor.

Sob tais pressupostos, a inserção do mecanismo do *recall* pode contribuir para a instalação do *immediatismo* na política e, por conseguinte, servir como obstáculo para o desenvolvimento de programas governamentais duradouros e efetivos. Ainda que existam métodos para minimizar tal efeito – como limitar a possibilidade do *recall* ao período correspondente à metade final do mandato –, é correto concluir que o instituto retira do governo a *segurança* para a adoção de medidas políticas cujos efeitos são sacrificantes no curto prazo, mas benéficos para o futuro do país.

Desvio da finalidade do instituto

Outra desvantagem atribuída ao *recall* diz respeito à sua utilização como um mecanismo de *pressão política*, desvirtuado da sua natureza essencial, que é o exercício do controle da *responsibility* no mandato político. Tal ideia já ficou bem exposta ao longo dos itens anteriores, que, como se nota, são inter-relacionados. Diante da ampla abertura quanto ao objeto e a liberdade de decisão do eleitorado, o *recall* pode ser sempre utilizado como um argumento de influência de grupos políticos que tenham capacidade suficiente de mobilização popular, de modo que seus interesses faccionais sejam considerados pelo governante.

Os grupos de pressão, assim denominados pela ciência política, atuam no sistema político tanto por intermédio de mecanismos legítimos e, claro, também por instrumentos considerados ilegítimos, como seria o caso do uso de um instituto de forma desviada de sua finalidade constitucional e legal. A adoção do *recall* abre a possibilidade do uso da revogação do mandato como uma *ameaça* ao governante, para que este observe os interesses do grupo de pressão.

Neste sentido, cabe ao legislador, ao regulamentar o *recall*, adotar mecanismos que limitem o uso desviado do instituto. Por exemplo, a fixação de um *quórum* de convocação em patamar razoável dificulta a capacidade dos grupos de pressão de efetivamente contar com a capacidade de mobilização popular para a defesa de interesses faccionais.

A EXPERIÊNCIA DO RECALL NO DIREITO COMPARADO

Uma vez delimitado o conceito do que se entende por *recall* no âmbito do presente artigo e tendo este sido devidamente enquadrado na teoria democrática, é importante tratar acerca da experiência do referido instituto na seara do direito comparado, notadamente no âmbito da América Latina, antes de efetivamen-

te perquirir sobre a sua aplicabilidade e adequação no ordenamento jurídico pátrio.

A priori, é importante esclarecer que os instrumentos de revogação de mandatos políticos assumem variadas formas, muito embora sejam em sua essência semelhantes ao *recall*, notadamente no que tange ao objetivo central do instituto, qual seja: a revogação de mandatos políticos mediante o cumprimento de determinados requisitos, possuem denominações distintas e certas particularidades.

A República Bolivariana da Venezuela, por exemplo, possui previsão expressa no artigo 72 de sua Constituição²² no sentido de que todos os cargos decorrentes de eleição popular são passíveis de revogação, senão veja-se:

Sección Segunda: Del Referendo Popular

(...)

Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley.

La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

Observe-se que referida previsão constitucional se encontra dentro da seção que versa sobre um dos mecanismos de participação de democracia direta, vale dizer, do referendo popular, razão pela qual o instrumento de revogação de mandato em referido país é chamado de “referendo revogatório”.

Em síntese, nos termos da Constituição venezuelana, os requisitos para a formalização do referendo revogatório são: (i) o pedido de referendo somente pode ser realizado após o transcurso da metade do período do mandato político; e (ii) o requerimento deve ser subscrito por no mínimo 20% dos eleitores inscri-

²² CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html>. Acesso em: 04/07/2016.

tos na correspondente circunscrição em que o mandatário que se objetiva revogar fora eleito. Ainda, nos termos desse artigo indigitado, o mandato será revogado por maioria simples de votos a favor da revogatória, ressalvando-se, contudo, a necessidade de participação de pelo menos 25% dos eleitores inscritos.

Aqui, deve-se registrar que, diferentemente de outros ordenamentos jurídicos latino-americanos, como, a guisa de exemplo, o Equador e o Peru, em que se exigem causas justificadas para a instauração do referendo revogatório, não é necessário justificar a sua instauração na Venezuela, sendo necessário apenas o cumprimento dos requisitos indicados alhures.²³ Tal afirmação, inclusive, resta confirmada pelo posicionamento do Tribunal Supremo da Venezuela no caso Sergio Omar Calderón Duque e William Dávila Barrios,²⁴ o qual consignou que:

(...)

En este orden de ideas, observa esta Sala que, la revocación del mandato no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica que se deriva del principio de soberanía popular, pues, por ser el pueblo soberano puede ejercer el poder con la finalidad de dejar sin efecto el mandato de sus representantes elegidos popularmente, que han dejado de merecerles confianza, por haberse desempeñado en el ejercicio de sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general, quienes quedan entonces sometidos a la decisión del cuerpo electoral.

Em se tratando de práxis, o caso mais emblemático de referendo revogatório na Venezuela ocorreu em agosto de 2004, ocasião em que se discutiu sobre a permanência ou não de Hugo Chávez na presidência do país até o fim do seu mandato.

Ao tratar sobre a questão, Jennifer McCoy²⁵ aponta o contexto político caótico vivenciado pela Venezuela ante as intensas contestações dos opositores de Hugo Chávez, bem como os conturbados desdobramentos advindos do referendo revogatório, citando, inclusive, as acusações de fraude e de atuação imparcial da autoridade eleitoral.

Diante do conflito cada vez mais evidente entre o governo e a oposição, notadamente em decorrência das vastas disputas pelas receitas do petróleo, am-

²³ WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24 (1), 2012, p. 169-192.

²⁴ SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, CASO SERGIO OMAR CALDÓN DUQUE Y WILLIAM DÁVILA BARROS, DE 05/06/2002. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/1139-050602-02-0429.htm>>. Acesso em: 09/07/2016.

²⁵ MCCOY, Jennifer. *O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado*. Novos estudos – Cebrap [online], ISSN 0101-3300, n. 72, 2005, p. 5-18.

bos estavam empenhados num jogo de soma-zero, pois enquanto a oposição queria Chávez fora do poder imediatamente e por quaisquer meios, o presidente estava empenhado a manter o seu mandato vigente e a implementar a Revolução Bolivariana.²⁶

Neste contexto, a oposição agarrou-se ao referendo revogatório como último instrumento cabível (em aspectos legais) para a tentativa de destituição de Chávez antes do fim do seu mandato, o qual iria até o início de 2007. Deve-se registrar, neste ponto, que, em janeiro de 2003 o ex-presidente do Estados Unidos Jimmy Carter propôs: (i) uma negociação para o fim da greve nacional dos petroleiros que já perdurava por aproximadamente dois meses; (ii) um acordo entre a oposição e o governo sobre os procedimentos necessários para a realização do referendo; e (iii) uma proposta para edição de emenda constitucional antecipatória de eleições presidenciais.²⁷

No que tange à proposta para o referendo, a proposta de Carter fixava a data do referendo para o dia 19 de agosto de 2003, pois seria a data mais próxima que a legislação permitia, e previa um compromisso de todas as partes para que houvesse supervisão eleitoral internacional, resguardo dos direitos humanos, bem como nomeação de novos membros para o Supremo Tribunal de Justiça e para os órgãos públicos de vigilância e fiscalização.

Segundo McCoy,²⁸ a oposição afirmou que aceitaria qualquer das propostas apresentadas por Carter (revogatória de mandato ou emenda constitucional para antecipação das eleições), contudo, o governo teria rejeitado a ideia de emenda e declarou que reconheceria, mas não defenderia o direito constitucional de convocação de referendos revogatórios.

Com a concordância de que um referendo revogatório poderia auxiliar na superação da crise que assolava o país e em decorrência das pressões internacionais, opositores e o governo firmaram um acordo final em maio de 2003 sob a supervisão da Organização dos Estados Americanos, no entanto, referido acordo apenas reconheceu o direito à petição de um referendo revogatório, sem qualquer garantia de sua efetivação ou mesmo de endosso da proposta de Jimmy Carter.

Somente após um ano da data sugerida por Carter para realização do referendo revogatório e apenas quatro dias antes do exaurimento do prazo para que um referendo revogasse o mandato de Chávez e permitisse a convocação de novas eleições presidenciais (após este período, tendo sido decidido pelo refe-

²⁶ MCCOY, Jennifer. *O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado*, p. 10.

²⁷ A PROPOSAL TO RESTORE PEACE AND HARMONY IN VENEZUELA (CONSTITUTIONAL AMENDMENT). Disponível em: <<https://www.cartercenter.org/news/documents/doc1157.html> e [1158.html](https://www.cartercenter.org/news/documents/doc1158.html)>. Acesso em: 05/07/2016.

²⁸ MCCOY, Jennifer. *O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado*, p. 10.

rendo, o Vice-presidente completaria o mandato do presidente) é que este se realizou.²⁹

O resultado final divulgado em 15 de agosto de 2004 noticiou a permanência de Hugo Chávez na presidência com 59% de votos a favor e 41% contra, e, muito embora a oposição tenha alegado a existência de fraude, a missão internacional da OEA e do Cartes Center concluíram que, a despeito dos aditamentos e controvérsias do processo eleitoral, a votação teria espelhado de forma fidedigna a intenção do eleitorado.³⁰

A Constituição do Peru de 1993 também prevê de forma expressa a revogatória de mandato ao disciplinar que são direitos inerentes à cidadania o direito de participação dos assuntos políticos mediante referendo, iniciativa legislativa, *remoção ou revogação de autoridades* e pedidos de prestação de contas, nos termos de seu artigo 31.³¹

É importante consignar que de modo a regular de forma mais específica o exercício dos direitos assegurados pela Constituição no artigo referenciado, o Congresso do Peru editou a Lei n. 26.300³² a qual prevê, notadamente em seu artigo 20 e seguintes que: (i) a revogatória é um direito que os cidadãos possuem para destituir de seus cargos: a) os prefeitos e vereadores, b) autoridades regionais eleitas pelo povo e c) magistrados que tenham assumido seus cargos mediante eleição popular; (ii) à exceção dos magistrados, a revogatória de mandato não pode ser iniciada durante o primeiro e o último ano do mandato da autoridade que se objetiva destituir; (iii) a solicitação de revogatória de mandato é direcionada à uma autoridade em particular e deve ser fundamentado; e (iv) exige-se que a revogatória seja composta por assinaturas de pelo menos 25% dos votantes na respectiva circunscrição eleitoral.

Ademais, segundo Yanina Welp e Uwe Serdült³³ as causas que fundamentam a revogatória de mandato no Peru incluem tanto a incapacidade de efetivação dos programas de governo (apresentados pelo agente político em sua candidatura) como a corrupção, o que corrobora a afirmação anteriormente indicada de que, muito embora deva ser fundamentada, as causas da revogatória não necessitam ser comprovadas.

²⁹ Para melhor compreensão sobre os percalços que ocasionaram o atraso na realização do referendo revogatório na Venezuela, remete-se à leitura do artigo elaborado por McCoy, já citado anteriormente.

³⁰ MCCOY, Jennifer. *O referendo na Venezuela*: um ato em um drama inacabado, p. 13-14.

³¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Disponível em: <<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucion%20y%20Leyes1/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20PERU.pdf>>. Acesso em: 11/07/2016.

³² LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf>>. Acesso em: 10/07/2016.

³³ WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? p.183.

Na prática, o Peru é o país da Americana Latina que mais utilizou o instituto da revogatória de mandato, tendo realizado em pelo menos oito ocasiões (1997, 2001, 2004, duas vezes em 2005, duas vezes no ano de 2008 e em 2009).³⁴ Mais recentemente, em 2012, o país passou por uma nova consulta popular para revogatória de mandato de autoridades regionais e municipais, a qual fora convocada em 31 de maio de 2012, por meio da Resolução n. 561/2012 e teve lugar em 266 distritos e quatro províncias.³⁵

Por seu turno, a Constituição da Colômbia³⁶ prevê em seu artigo 40 que os cidadãos possuem o direito de participação na formação, exercício e controle do poder político, exercendo estes direitos por meio do sufrágio, participação em plebiscitos, consultas populares e referendos, sendo-lhes deferido, ainda, nos termos do item 4 do referido artigo, o direito de revogação do mandato dos eleitos nos casos e formas estabelecidos pela Constituição e respectiva lei complementar:

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

(...)

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

(...)

O exercício, requisitos e aspectos atinentes à revogatória de mandato foram regulados por meio da Lei n. 131, de 1994, posteriormente alterada pela Lei n. 741³⁷ de 2002, a qual prevê em seu artigo 7, item 4 que: (i) a revogatória de mandato somente poderá ser exercida após o transcurso do prazo de um ano, cujo início se deflagrará a partir da posse do prefeito ou governador; (ii) o requerimento para a revogatória deve, além de fundamentado (a revogatória somente pode ser iniciada no caso de descumprimento de programa de governo ou insatisfação geral da população, consoante disposto na Lei n. 131/1994),³⁸ ser subscrito por pelo menos 40% do total dos votos que foram obtidos pela autoridade política que se pretende revogar o mandato; e (iii) o mandato do prefeito ou governador será revogado no caso de aprovação pela maioria simples – cinquenta por cento mais um – dos votos dos eleitores participantes do procedimento.

³⁴ WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? p. 186.

³⁵ Informação disponível em: <http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/CPREV_2012.pdf>. Acesso em: 10/07/2016.

³⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Disponível em: <<http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>>. Acesso em: 08/07/2016.

³⁷ LEY 741 de 2002 (Congreso de Colombia). Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5247#1>>. Acesso em: 07/07/2016.

³⁸ WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? p. 183.

Na prática, contudo, muito embora se tenha registro da solicitação de 32 consultas para revogatória de mandato na Colômbia,³⁹ nenhuma destas teve validade por falta de quórum. Ao tratar sobre a revogatória de mandato no âmbito municipal de Bogotá, Cristhian Uribe Mendoza ressalta, dentre outros, os aspectos envolvidos com o exercício de referido instituto no âmbito municipal, bem como as dificuldades encontradas para tanto, especialmente a ausência de apoio político, recursos econômicos e as condições precárias de segurança (na tentativa de revogatória de Samuel Moreno).⁴⁰

No caso da Argentina, como salientado por Caio Marcio de Brito Ávila,⁴¹ a revogação de mandato somente possui previsão a nível estadual (lá chamado de *provincial*), como a guisa de exemplo a Constituição da Província de Córdoba, a qual prevê o referido instituto em seu artigo 183, item 4.⁴² Em se tratando de práxis, não se há registro da utilização da revogatória de mandato em nenhuma ocasião na Argentina.

A revogatória de mandato foi inserida em nível constitucional⁴³ na Bolívia apenas após a edição da Nova Constituição de 2009,⁴⁴ notadamente em seus artigo 11, § 2º, item 1, e artigo 240, *in verbis*:

Artículo 11. I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

II – La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, **la revocatoria de mandato**, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley.

³⁹ WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? p. 187.

⁴⁰ URIBE MENDOZA, Cristhian. La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá. *Estudios Políticos*, 48, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 2016, p. 179-200. DOI: 10.17533/udea.espo.n48a10.

⁴¹ ÁVILA, Caio Marcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores*: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro.

⁴² CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA Y SU REFORMA SANCIONADA CON FECHA 14/09/2001. Disponível em: <[http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/\(vLeyesxN-ro\)/CP00?OpenDocument](http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/(vLeyesxN-ro)/CP00?OpenDocument)>. Acesso em: 16/07/2016.

⁴³ Deve-se registrar que, muito embora a previsão a nível constitucional só tenha ocorrido com a promulgação da Nova Constituição em 2009, o instituto da revogatória de mandato já havia sido inserido na Bolívia por meio da Lei n. 3.850, de 12 de maio de 2008 (*Ley de Referendum Revocatorio de Mandato Popular*). Disponível em: <<http://200.87.110.166/sealinea/pdf/13/001.pdf>>. Acesso em: 28/06/2016.

⁴⁴ NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Disponível em: <<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf>>. Acesso em: 05/07/2016.

(...)

Artículo 240. I. **Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley.**

II – La revocatoria del mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo.

III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.

IV – La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público procederá de acuerdo a ley.

V – Producida la revocatoria de mandato el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a ley.

VI – La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo. [grifos nossos]

Por simples leitura das previsões constitucionais referenciadas, é possível concluir que: (i) a revogatória de mandato se aplica a todas autoridades elegeras por voto popular (titulares e suplentes), em todos os níveis (nacional, regional e municipal); (ii) a revogatória somente poderá ser solicitada após o transcurso de pelo menos metade do período do mandato, e não pode ocorrer no último ano da gestão do cargo; e (iii) a revogatória se iniciará por iniciativa popular mediante a solicitação de pelo menos 15% dos eleitores da circunscção eleitoral que elegera a autoridade que se pretende revogar o mandato.

Posteriormente, a Lei n. 26, de 30 de junho de 2010,⁴⁵ passou a regular o regime eleitoral para o exercício da democracia intercultural, com base na complementariedade da democracia direta e participativa, democracia representativa e da democracia comunitária na Bolívia. De forma mais específica, a referida legislação previu os requisitos e procedimentos para a revogatória de mandato em seu artigo 26, os quais se consubstanciam em: (i) para autoridades nacionais, exige-se pelo menos 25% do registro eleitoral nacional no momento da iniciativa, de modo que tal porcentagem deve incluir pelo menos 20% do registro de cada departamento; (ii) para autoridades departamentais exige-se pelo menos 25% do registro eleitoral departamental no momento da iniciativa, sendo que tal porcentagem deve ter pelo menos 20% do registro de cada província; (iii) para autoridades regionais, deve haver subscrição de pelo menos 25% de cidadãos inscritos no registro eleitoral de cada uma das circunscções municipais que integrem a região; e (iv) para autoridades municipais, faz-se necessária a assina-

⁴⁵ LEY N. 26, DE 30 DE JUNIO DE 2010. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>>. Acesso em: 14/07 /2016.

tura de pelo menos 30% dos cidadãos inscritos no registro eleitoral do município no momento da iniciativa.

Segundo noticiado pela imprensa Boliviana em julho de 2015,⁴⁶ o Tribunal Supremo Eleitoral da Bolívia havia registrado até referida data 50 pedidos para revogação de mandatos de autoridades, sendo que vários destes haviam sido rejeitadas por manifesto descumprimento dos requisitos exigidos para tanto.

Por sua vez, a Constituição de Cuba prevê, em seu artigo 85, que os deputados da Assembleia Nacional poderão sofrer a revogação de seus mandatos a qualquer momento, pelas causas e segundo os procedimentos estabelecidos em lei específica.

Somente em 14 de setembro de 1999 é que sobreveio a Lei n. 89,⁴⁷ de modo a regular o dispositivo constitucional mencionado alhures, a qual previu em seu artigo 3º que podem ser revogados os mandatos dos delegados das Assembleias Municipais e Provinciais, dos deputados da Assembleia Nacional, presidentes e vice-presidentes das Assembleias Municipais e Provinciais, presidente, vice-presidente e secretário da Assembleia Nacional, bem como de membros do Conselho do Estado. As causas autorizativas para a revogatória estão disciplinadas pelo artigo 5º da mesma Lei, quais sejam: (i) descumprimento reiterado das obrigações decorrentes do mandato conferido; (ii) ocorrência de fato que afete a reputação pública do parlamentar; e (iii) prática de conduta incompatível com a honra concebida ao parlamento para o exercício da representação do poder popular.

Contudo, diferentemente das experiências dos outros países da América Latina, em que a iniciativa para revogação dos mandatos é dos cidadãos, a Lei cubana prevê que a promoção do procedimento de revogação cabe ao Conselho de Estado, a qualquer deputado, a no mínimo 25% dos delegados da Assembleia do Município em que foi eleito o deputado submetido ao procedimento de revogação popular,⁴⁸ consoante o disposto no artigo 7º da Lei n. 89/1999. No que tange à prática da revogatória de mandato em Cuba, não se há qualquer registro de consultas ou mesmo revogações ocorridas.

Muito embora as experiências da utilização da revocatória de mandato dos países latino-americanos sejam diversificadas, em razão do contexto social, polí-

⁴⁶ PRENSA BOLIVIA. *En Bolivia hay 50 pedidos de revocatoria de mandato de alcaldes*. Disponível em: <<http://www.prensabolivia.com/index.php/bolivia/153-en-bolivia-hay-50-pedidos-de-revocatoria-de-mandato-de-alcaldes>>. Acesso em: 15/07/2016.

⁴⁷ LEY N. 89 DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO DE LOS ELEGIDOS A LOS 2 ÓRGANOS DEL PODER POPULAR. Disponível em: <<http://elecciones.discovercubaus.com/wp-content/uploads/2015/04/LEY-NO.-89-DE-LA-REVOCACION-C3%93N-DEL-MANDATO-DE-LOS-ELEGIDOS-A-LOS-C3%93RGANOS-DEL-PODER-POPULAR.pdf>>. Acesso em: 05/07/2016.

⁴⁸ Apenas no caso de revogação de delegado de assembleia municipal é que poderá ser efetivado por iniciativa popular, desde que se tenha pelo menos 25% dos eleitores da circunscrição em que a autoridade fora elegida.

tico e econômico peculiar de cada um dos países analisados, é possível extrair algumas premissas fáticas e normativas que podem auxiliar na análise acerca da implementação ou não do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam:

- (i) a normatização da revocatória de mandato, em quase todos os países analisados, traz um rol taxativo e bem delimitado sobre os procedimentos, prazos, requisitos formais de quórum de admissibilidade e de destituição, o que pode servir como base normativa no caso de decisão por sua implementação no Brasil;
- (ii) a despeito de também se verificar um grau de agitação considerável no cenário político do país com a utilização da revocatória de mandato, este ainda aparenta ser menos traumático que o processo de *impeachment*, por exemplo, uma vez que: a) não se discute sobre a configuração ou de “crime de responsabilidade” pela autoridade destituída, o que certamente gera um menor grau de instabilidade, tanto para o representante como para a população; b) ainda que seja atingido o quórum de deliberação para iniciar a revocatória, não há a figura do afastamento do representante, como ocorre no caso do *impeachment*, o que também ameniza o clima de instabilidade política; c) a legitimidade para iniciar e também concluir o processo é do povo, o qual se utilizará de mais um mecanismo de participação popular direta, e estará mais próximo do polo de decisão das questões de governo, diferente do que ocorre no *impeachment*, em que a participação popular direta é inexistente e o processo é iniciado, no mais das vezes, por interesses de oposição;
- (iii) a revocatória de mandato se apresenta como um novo instrumento de participação popular direta e traz aos cidadãos a teoria da “arma atrás da porta” anteriormente esclarecida, servindo como um alerta aos representantes de que o povo é sempre o titular do poder, de modo que, não estando os interesses populares assegurados, os representantes podem ser destituídos.

A experiência normativa e também fática, social e histórica da revocatória de mandato nos países latino-americanos certamente servirão como base teórica e prática, caso se entenda pela implementação do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro.

POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO RECALL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: VIA DE IMPLEMENTAÇÃO E PROJETOS EM ANDAMENTO

As colocações, fundamentações e dados apresentados nos capítulos anteriores se efetivaram com o fim precípuo de possibilitar o ápice do quanto objetivado

por meio do presente artigo, qual seja: a análise sobre a possibilidade de implementação do *recall* (ou revogatória de mandato) no ordenamento jurídico brasileiro, e, sendo a possibilidade confirmada, perquirir qual seria a via de adequada para sua implementação, em atenção aos comandos normativos da Constituição Federal.

Por certo, considerando tratar-se de inclusão de direito fundamental, a implementação do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro deve se dar por meio de Emenda Constitucional tendente a incluir o referido instituto no rol do artigo 14 da Constituição Federal, conjuntamente com o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Nesta senda, segundo observado por Caio Márcio de Brito Ávila,⁴⁹ o instituto do *recall* deve ser incluído com a denominação própria da língua inglesa, sem adaptações linguísticas ou criação de nomes, para que reste bem claro que o instituto regulado é inspirado no direito norte-americano, devendo significar de forma universal “revogação de mandato político por decisão dos eleitores”.

Posteriormente, seguidos os trâmites da Emenda Constitucional e sendo esta efetivamente aprovada nos termos do § 2º, artigo 60 da Constituição Federal, far-se-á necessária a edição de uma lei específica para regulamentação do *recall*, a qual deverá indicar, obrigatoriamente, as causas de instauração do instituto, as autoridades que podem ser submetidas ao procedimento, os requisitos formais, materiais e procedimentais que deverão prever desde a iniciativa dos cidadãos, até os procedimentos para sua votação. Neste cenário, a experiência dos países latino-americanos e suas respectivas legislações serviriam como um ponto de partida extremamente importante para auxiliar na elaboração desta legislação e, assim, possibilitar que o fomento do referido mecanismo de democracia direta atinja os objetivos a que se propõe.

Feitas tais considerações, deve-se registrar que a revogação do mandato político nunca foi objeto de previsão por quaisquer das Constituições Federais do Brasil,⁵⁰ mas, ao final do século XIX, esta foi objeto de regulação pelas Constituições dos Estados de Goiás (previsão no artigo 56 da Constituição e promulgada em 1º de junho de 1891), São Paulo (prevista no artigo 6º, § 3º, da Constituição do Estado de São Paulo e promulgada em 14 de julho de 1891), Rio

⁴⁹ ÁVILA, Caio Marcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores*: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro, p. 123.

⁵⁰ Tem-se notícia de que o primeiro esboço de revogação dos mandatos políticos no país é da época do processo eleitoral das províncias do Império, já que em Decreto datado de 16 de fevereiro de 1822, editado pelo príncipe regente, previu-se a possibilidade de perda do mandato do Procurador de Estado, mediante eleição, caso este descumprisse suas obrigações (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa*: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2000).

Grande do Sul (disciplinada no artigo 39 da Constituição do Rio Grande do Sul e promulgada em 14 de julho de 1891) e Santa Catarina.⁵¹

Contudo, segundo apontado por Auro Augusto Caliman,⁵² não há registro da existência de revogação de mandatos nos Estados brasileiros indigitados, especialmente pelo fato de que, notadamente com relação aos Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, havia uma enorme dificuldade para o recolhimento da quantidade de assinaturas necessárias, de modo a iniciar o procedimento, e a presença do coronelismo na esfera política da época era dominante.

Por meio da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 73/2007, elaborado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em decorrência da campanha nacional em defesa da república e da democracia, e encampado pelo senador Eduardo Suplicy, objetivou-se a inserção de um artigo 14-A na Constituição Federal para prever a possibilidade de revogação dos mandatos do presidente da República e congressistas (deputados e senadores).

Em síntese, referida proposta estabelece em seu artigo 2º que, após o transcurso do prazo de um ano contado da posse nos cargos a que se pretende a revogação, o presidente da República e os congressistas poderão ter os seus mandatos revogados por meio de referendo popular, o qual será efetivado por iniciativa popular direcionada ao Tribunal Superior Eleitoral, mediante a assinatura de pelo menos 2% do eleitorado nacional, distribuído em no mínimo sete estados, com percentual não inferior a cinco décimos por cento em cada um destes. Ademais, a PEC referenciada prevê também que o eleitorado nacional poderá decidir pela dissolução da Câmara dos Deputados, com a convocação de novas eleições no prazo máximo de três meses, sendo que o referendo para revogação do mandato do presidente da República também poderá ser efetivado mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, endereçada ao Tribunal Superior Tribunal.

Como salientado por Caio Márcio de Brito Ávila,⁵³ “a proposta do recall brasileiro buscou sua inspiração no *recall* norte-americano e no *abberunfungrecht* suíço, pois mescla os dois institutos e apresenta um resultado próprio”.

Em 15/03/2007, o relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania de lavra do senador Relator Pedro Simon votou pela aprovação da PEC n. 73 de 2005. Já em 24/09/2009, houve audiência pública para a discussão sobre os

⁵¹ CALIMAN, Auro Augusto. O recall no Estado de São Paulo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 42, n. 165, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/339>>. Acesso em: 08/07/2016.

⁵² CALIMAN, Auro Augusto. O recall no Estado de São Paulo, p. 201.

⁵³ ÁVILA, Caio Marcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*, p. 109.

termos da PEC, a qual partiu da iniciativa dos senadores Aloizio Mercadante, Renato Casagrande e Marconi Perillo, e contou com a presença dos seguintes convidados: Paulo Kramer, cientista político e professor da UnB; João Baptista Herkenhoff, juiz de Direito e professor da UFES; e Fabio Konder Comparato, professor titular da USP; data em que a PEC foi reencaminhada ao Relator para reexame do Relatório.

O Relator devolveu o Relatório em 15/10/2009 com voto que concluía pela aprovação da PEC n. 73 de 2005, nos termos do texto substitutivo que apresentou. Após ter sido reencaminhada ao Relator para mais um reexame e ter retornado com mais um voto favorável, a PEC foi arquivada em 07/01/2011, com fundamento no artigo 332 do Regimento Interno do Senado,⁵⁴ uma vez que findou-se a legislatura do senador Eduardo Suplicy.

Por meio do Requerimento n. 182, de 2011, os senadores Randolfe Rodrigues, Eduardo Suplicy e outros Senhores Senadores, solicitaram o desarquivamento da matéria, nos termos do § 1º do artigo 332 do Regimento Interno, o que foi aprovado pela Comissão em 17/03/2011. Já em 04/07/2013, o processo foi distribuído ao Senador Romero Jucá para emitir relatório, o qual rejeitou integralmente a PEC n. 73 em decisão datada de 16/09/2013. Por fim, a PEC foi novamente arquivada em 26/02/2014.⁵⁵

Em 07/04/2010, o deputado Rodrigo Rollemberg filiado ao PSB/DF apresentou uma PEC à Câmara dos Deputados, a qual fora autuada sob o n. 477/2010 e objetivava acrescentar o artigo 14-A na Constituição Federal para instituir Petição Revogatória (destinada a revogar leis ordinárias, complementares, delegadas, emendas constitucionais e decretos do poder executivo), a Petição Destituínte (esta equivaleria ao *recall* e culminaria na perda do mandato de governadores, senadores e prefeitos) e o Plebiscito Destituínte e dar outras providências.⁵⁶ A PEC em questão fora recebida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 23/04/2010 e, por meio de decisão datada de 31/01/2015, foi arquivada pelo encerramento da legislatura do deputado proponente.⁵⁷

⁵⁴ REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 15/07/2016.

⁵⁵ Toda a tramitação da PEC, inclusive o Relatório do senador Romero Jucá podem ser encontrados no *site* do senador. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>>. Acesso em: 14/07/2016.

⁵⁶ Proposta de Emenda à constituição do Deputado Rodrigo Rollemberg. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=754283&filena me=Tramitacao-PEC+477/2010>. Acesso em: 12/07/2016.

⁵⁷ Toda a tramitação da PEC pode ser encontrada no *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=472552>>. Acesso em: 10/07/2016.

Já em 05/05/2016, o deputado Rubens Pereira Júnior, filiado ao partido PCdoB/MA propôs uma PEC à Câmara dos Deputados, autuada sob o n. 214/2016,⁵⁸ tendo por objetivo acrescentar o artigo 14-A, e instituir o inciso IV ao artigo 14 da CF e inciso VI ao artigo 51, todos da Constituição Federal, estabelecendo o ato revogatório popular. No entanto, por meio de despacho prolatado pela Mesa Diretora da Câmara em 13/05/2016 o projeto foi devolvido ao autor por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no inciso I do artigo 60, da Constituição Federal, combinado com o inciso I do artigo 201, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.⁵⁹

Por fim, em 19/05/2016, o deputado Rubens Pereira Júnior apresentou nova PEC nos exatos termos do projeto detalhado alhures e, por mais uma vez, este foi devolvido ao autor por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no inciso I do artigo 60, da Constituição Federal, combinado com o inciso I do artigo 201, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.⁶⁰

LINHAS CONCLUSIVAS

A decisão sobre a adoção do *recall* no sistema político deve partir de um sopesamento entre as vantagens e desvantagens decorrentes do instituto. Por evidente, é possível ao legislador balancear os efeitos negativos do *recall* por intermédio da atividade regulamentadora, mas é importante deixar claro que as considerações práticas da política (*Realpolitik*) sempre é capaz de desvirtuar a natureza de um instrumento de tamanho impacto político.

A opção dos autores, portanto, não foi propriamente a de assumir um curso favorável ou contrário à adoção do instituto; ao revés, o que se buscou foi trazer elementos argumentativos e fáticos indispensáveis para um debate qualitativo sobre a implementação do *recall* no sistema político brasileiro. Tal opção se justifica a partir da constatação de que muitas das pautas inseridas na denominada *reforma política*, que habita o noticiário e as discussões parlamentares, são apresentadas ao público de forma *vazia*, isto é, sem a clareza de conteúdo e isenção científica exigidas para que se torne possível um debate qualificado sobre instituto de tamanha repercussão política.

⁵⁸ Proposta de Emenda à Constituição do Deputado Rubens Pereira Junior e outros. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1455301&filename=PEC+214/2016>. Acesso em: 12/07/2016.

⁵⁹ Toda a tramitação da PEC pode ser encontrada no *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2083541>>. Acesso em: 10/07/2016.

⁶⁰ Toda a tramitação da PEC pode ser encontrada no *site* da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2085172>>. Acesso em: 10/07/2016.

O artigo assume, assim, um objetivo pragmático de trazer não apenas à comunidade científica, mas à sociedade em geral, reflexões teóricas e práticas sobre a natureza do *recall* e as consequências de sua eventual adoção no sistema político brasileiro.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Caio Marcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 2000.

BERCOVICI, Gilberto. *Parecer*. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-dilma-bercovici.pdf>>. Acesso em: 20/10/2016.

CALIMAN, Auro Augusto. O recall no Estado de São Paulo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 42, n. 165. jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/339>>. Acesso em: 08/07/2016.

Constitución de La Provincia de Córdoba y su Reforma Sancionada con fecha 14/09/2001. Disponível em: <[http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/\(vLeyesxNro\)/CP00?OpenDocument](http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/(vLeyesxNro)/CP00?OpenDocument)>. Acesso em: 16/07/2016.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html>. Acesso em: 04/07/2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Disponível em: <<http://www.secretaria-senado.gov.co/index.php/constitucion-politica>>. Acesso em: 08/07/2016.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Disponível em: <<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20PERU.pdf>>. Acesso em: 11/07/2016.

FRIEDRICH, Carl Joachim. *Constitutional government and politics, nature and development*. New York: Harper & Brothers Publisher, 1937.

LEY N. 741 de 2002 (Congreso de Colombia). Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=5247#1>>. Acesso em: 07/07/2016.

LEY DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANOS. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/participycontrol.pdf>>. Acesso em: 10/07/2016.

LEY DE REFERENDUM REVOCATORIO DE MANDATO POPULAR, de 12/05/2008. Disponível em: <<http://200.87.110.166/sealinea/pdf/13/001.pdf>>. Acesso em: 28/06/2016.

LEY N. 26, DE 30 DE JUNIO DE 2010. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>>. Acesso em: 14/07/2016.

LEY N. 89 DE LA REVOCACIÓN DEL MANDATO DE LOS ELEGIDOS A LOS 2 ÓRGANOS DEL PODER POPULAR. Disponível em: <<http://elecciones.discovercubaus.com/wp-content/uploads/2015/04/LEY-NO.-89-DE-LA-REVOCACI%C3%93N-DEL>>

-MANDATO-DE-LOS-ELEGIDOS-A-LOS-%C3%93RGANOS-DEL-PODER-POPULAR.pdf>. Acesso em: 05/07/2016.

LORENCINI, Bruno César. *Democracia e responsabilidade política*. Barcelona: Erasmus Ediciones, 2015.

MCCOY, Jennifer. *O referendo na Venezuela: um ato em um drama inacabado*. Novos estudos – Cebrap [online], ISSN 0101-3300, n. 72, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de; COMPARATO, Fábio Konder. *Consulta*. Disponível em: < <http://s.conjur.com.br/dl/parecer-bandeira-comparato.pdf>>. Acesso em: 15/11/2016.

NEVES, Marcelo. *Parecer*. Disponível em: < <https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>>. Acesso em: 10/11/2016.

NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Disponível em: <<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>>. Acesso em: 05/07/2016.

PRENSA BOLIVIA. EN BOLIVIA HAY 50 PEDIDOS DE REVOCATORIA DE MANDATO DE ALCALDES. Disponível em: <<http://www.prensabolivia.com/index.php/bolivia/153-en-bolivia-hay-50-pedidos-de-revocatoria-de-mandato-de-alcaldes>>. Acesso em: 15/07/2016.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL. Disponível em: < <http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 15/07/2016.

SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, CASO SERGIO OMAR CALDÓN DUQUE Y WILLIAM DÁVILA BARROS, de 05/06/2002. Disponível em: <<http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/1139-050602-02-0429.HTM>>. Acesso em: 09/07/2016.

TAVARES, André Ramos. *Parecer jurídico*. Disponível em: < <http://s.conjur.com.br/dl/parecer-dilma-andre-tavares.pdf>>. Acesso em: 22/10/2016.

URIBE MENDOZA, Cristhian. La activación de la revocatoria de mandato en el ámbito municipal en Colombia. Lecciones del caso de Bogotá. *Estudios Políticos*, 48, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, p. 179-200. DOI: 10.17533/udea.espo.n48a10, 2016.

WELP, Yanina; SERDÜLT, Uwe. ¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos. *Desafíos*, 24 (1), 2012.

ZIMMERMAN, Joseph F. *The recall: tribunal of the people*. New York: State University of New York, 2013.

Data de recebimento: 13/12/2016

Data de aprovação: 03/03/2017

