



UNIÃO EDUCACIONAL DO PLANALTO CENTRAL
FACULDADES INTEGRADAS DA UNIÃO EDUCACIONAL DO PLANALTO CENTRAL –
FACIPLAC
Aprovadas pela Portaria SESu/MEC Nº 368/08 (DOU 20/05/2008)

RÔMULO LOPES MARQUES

APLICABILIDADE DO *RECALL* NO DIREITO BRASILEIRO:
CONTROLE DO MANDATO PARLAMENTAR PELA VONTADE DO
ELEITOR

Gama-DF
Junho de 2011.

RÔMULO LOPES MARQUES

**APLICABILIDADE DO *RECALL* NO DIREITO BRASILEIRO:
CONTROLE DO MANDATO PARLAMENTAR PELA VONTADE DO
ELEITOR**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção do grau de Bacharel em Direito,
pelas Faculdades Integradas da União
Educativa do Planalto Central – FACIPLAC.

Orientador: Prof. Esp. Francisco Moreira da
Cruz Filho

Gama-DF
Junho de 2011.



UNIÃO EDUCACIONAL DO PLANALTO CENTRAL
FACULDADES INTEGRADAS DA UNIÃO EDUCACIONAL DO PLANALTO CENTRAL –
FACIPLAC
Aprovadas pela Portaria SESu/MEC Nº 368/08 (DOU 20/05/2008)

TERMO DE APROVAÇÃO

RÔMULO LOPES MARQUES

APLICABILIDADE DO *RECALL* NO DIREITO BRASILEIRO: CONTROLE DO MANDATO PARLAMENTAR PELA VONTADE DO ELEITOR

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central – FACIPLAC.

Examinadores:

Prof. Esp. Francisco Moreira da Cruz Filho

Examinador 1

Examinador 2

Gama-DF
Junho de 2011.

A Deus.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar, por toda a força de que sempre dispus em minha vida, vinda, certamente, de Seu amor por mim.

À minha esposa, Erika, e minha filha, Mariana, luzes da minha vida; fontes inesgotáveis de ternura e amor.

Aos meus pais, Douglas e Solange, por todos os ensinamentos, desde o meu primeiro dia de vida até meus últimos passos sozinho.

Aos meus irmãos, amigos e familiares por todo apoio e companheirismo.

A todos os professores anteriores à minha vida acadêmica, por formarem a base do meu conhecimento, preparando-me para estar sempre pronto para adquirir mais e mais conhecimento.

A todos os professores que conheci na faculdade, em especial os que me ajudaram diretamente na confecção deste trabalho, Isolda Bezerra e Francisco Cruz, e também indiretamente, ao despertar em mim o interesse pelo tema escolhido, Rodrigo Freire.

Ao Deputado Federal Reguffe (PDT/DF), pela ajuda prestada com informações e diálogos.

“O conhecimento nos faz responsáveis.”

Ernesto Che Guevara

RESUMO

O presente trabalho acadêmico visa explicar o instituto denominado *Recall* como instrumento de controle do mandato parlamentar e abordar sua aplicabilidade no Direito Brasileiro, estudando-se para tanto o conceito, a natureza jurídica e seus fundamentos, bem como a diferença básica entre *Recall* e *Impeachment*. Imergiu-se nos antecedentes do instituto, tanto em plano internacional quanto em plano nacional, e, com um apurado estudo bibliográfico e análise crítica apoiada nos princípios democráticos do Direito, o objetivo central do presente estudo reside em compreender os fatores que obstam a implantação deste instrumento no ordenamento jurídico pátrio e, principalmente, os argumentos que possibilitariam o seu efetivo exercício no Brasil, estudo este de primordial relevância para o exercício pleno da soberania popular.

Palavras-chave:

Ciência Política; *Recall* Constitucional; Democracia Representativa; Soberania Popular; Mandato Representativo; Democracia Participativa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
I RECALL – NOÇÕES INTRODUTÓRIAS	11
1.1 <i>Recall</i> : Noções introdutórias.....	11
1.1.1 Conceito	11
1.1.2 Natureza Jurídica do Mandato	12
1.1.3 Fundamentos Jurídicos	16
1.2 <i>Impeachment</i> no Direito Brasileiro	18
1.2.1 Noções Introdutórias	18
1.2.2 Diferença entre <i>Recall</i> e <i>Impeachment</i>	20
II APLICABILIDADE DO RECALL NO BRASIL	21
2.1 Antecedentes	21
2.1.1 Direito Comparado	21
2.1.2 Quadro Fático no Direito Brasileiro	24
2.2 <i>Recall</i> na Carta Magna.....	26
2.2.1 Da Proposta de Emenda Constitucional nº 73/2005.....	26
2.2.2 Da Proposta do Deputado Federal José Antônio Reguffe (PDT/DF)	29
III ANÁLISE CRÍTICA	31
3.1 Princípios que autorizam a implantação do <i>Recall</i> no Brasil.....	31
3.1.1 Princípio Democrático	32
3.2 Argumentos Favoráveis.....	34
3.3 Argumentos Contrários.....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS	43

INTRODUÇÃO

No atual ordenamento jurídico do Brasil, o mandato parlamentar não sofre qualquer tipo de controle pelos seus outorgantes – o povo, detentor soberano do poder.

A Soberania Popular, que determina que o povo tem o direito de se manifestar diretamente em assuntos de seu interesse, encontra seu limite no mandato parlamentar, pois, uma vez escolhido, o eleito não fica vinculado aos eleitores, não tendo aquela obrigação jurídica com a vontade deste.

Existem hoje em nosso ordenamento jurídico algumas formas de destituição do mandato parlamentar, contudo, todas são baseadas em princípios de democracia semi direta, onde os representantes do povo decidem acerca da revogação do mandato de um outro representante.

É o caso do *impeachment*. Instituto que revoga o mandato parlamentar de seu detentor, este não é de iniciativa popular. Trata-se de um processo desencadeado e motivado por um órgão do poder legislativo.

Apesar de algumas tentativas, a implantação no Direito Brasileiro de um controle do mandato parlamentar pela vontade do eleitor mostrou-se incapaz de superar a vontade pessoal dos representantes do povo. Países como os Estados Unidos adotam tal instrumento em seu ordenamento jurídico.

Para minar o pouco de interesse que os eleitores poderiam ter em verificar e acompanhar o exercício do mandato outorgado aos eleitos, a longevidade de um mandato no Direito Brasileiro pode ser considerada um exagero se comparada ao próprio Estados Unidos.

Além disso, existe uma irresponsabilidade política, onde os atos dos representantes do povo não dependem de aprovação de seus representados. Ou seja, o eleito, que assim o foi para representar a vontade de seu eleitor, não obedece necessariamente a vontade que o elegeu.

Amparado em princípios da democracia direta, o *Recall* surgiria para preencher essa lacuna existente entre representante e representado, trazendo maior legitimidade e promovendo uma aproximação do Estado com o povo, além de melhoria da educação política e aumento da participação popular no governo.

O Brasil adota um sistema de democracia mista, ou democracia semi direta, onde há a participação direta do povo somente em alguns casos específicos – referendo, por exemplo –, valendo-se, nos demais casos, de uma democracia representativa.

A Constituição Federal é baseada em princípios de ambos os tipos de democracia: direta e representativa. Resta, portanto, uma análise crítica a se fazer, avaliando, com base nesses princípios, a aplicabilidade do *Recall* como instrumento de controle do mandato parlamentar pela vontade do povo.

I **RECALL: NOÇÕES INTRODUTÓRIAS**

1.1 **Recall: Noções introdutórias**

1.1.1 **Conceito**

O conceito de *recall* vem da língua inglesa; é a revogação de um mandato eletivo, feita diretamente pelo povo, diante da insatisfação com o desempenho do representante eleito. É o que entabula Maria Helena Diniz:

Recall. 1. Termo inglês. Revogação. 2. Ciência Política e direito comparado. a) Remédio outorgado aos eleitores dos EUA para que, por meio de uma eleição especial, votem na substituição de um titular dos poderes do Estado, antes do término do prazo para o qual foi eleito, em razão de prática de ato censurável, revogando, assim, seu mandato (Othon Sidou) (DINIZ, 1998, p. 50).

Nesse instituto, a revogação se dá através de uma manifestação direta de parte dos eleitores e põe termo ao mandato eletivo. É o que se observa nas definições de Osvaldo Ferreira de Melo:

RECALL - Na legislação de alguns Estados-Membros da Federação Norte-americana, instituto através do qual é possível uma parte do corpo de eleitores revogar o mandato de alguém que ocupa cargo eletivo (v. revogação).

REVOGAÇÃO - 1. Decisão tornando insubsistente uma lei ou um decreto. 2. Nas democracias semidiretas, mecanismos pelo qual os eleitores podem, através de manifestação direta, por termo a um mandato eletivo (v. *Recall*) (MELO, 1978, p. 110 e p. 113).

O instituto do *recall* é utilizado para que o corpo eleitorado possa destituir um mandato eletivo por qualquer motivo, desde que o exercício de tal mandato não esteja agradando a população.

Tal revogação, nos Estados Unidos, acontece de forma individual, ou seja, os eleitores podem avaliar apenas um dos eleitos, e decidirem pela revogação de seu mandato. Já na Suíça, através de instrumento semelhante, denominado *Abberufungsrecht*, é possível que seja votada a revogação de toda a assembleia eleita.

Adotando a aceção de revogação individual, podemos consignar as palavras de Paulo Bonavides (2000, p. 292), que conceitua o *recall* como sendo “forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando”.

Em síntese, *Recall* é um instrumento nas democracias semidiretas que outorga ao eleitorado, através de participação direta, o poder de revogar o mandato eletivo de um membro do corpo eleito.

Segundo explica Bonavides (2000, p. 292), o processo do *recall* tem seu início com o envio de uma petição assinada (em geral) por 10% dos eleitores que contenha ilustrada a insatisfação com o representante que perdeu o apoio e ganhou desconfiança popular. Tal petição serve como intimação para que o eleito se demita do exercício de seu mandato.

Caso a demissão não aconteça dentro de um determinado prazo, realiza-se uma votação, que pode ocorrer simultaneamente à escolha de um novo representante. Sendo aprovada a petição solicitando a destituição do mandato eletivo, o eleito tem seu mandato revogado; não sendo aprovada, este se considera eleito para novo período.

1.1.2 Natureza Jurídica do Mandato

A natureza jurídica do mandato está amparada no princípio da democracia, e pode variar entre o caráter representativo e o caráter imperativo, consoante a democracia seja liberal ou social.

Paulo Bonavides faz a diferenciação entre o caráter representativo e o caráter imperativo do mandato, explicando que este somente assim o é pelo rigor da linguagem política:

Com a democracia liberal (doutrina da soberania nacional) o mandato foi rigorosamente representativo. Com a democracia social (doutrina da soberania popular), permanece ele formal ou nominalmente representativo, mas o fundo, a matéria, a substância do mandato se alteram consideravelmente. [batizando-o] de imperativo na democracia social contemporânea (BONAVIDES, 2003, p. 158).

A doutrina da soberania nacional se contrapõe à da soberania popular quanto à origem e a titularidade da soberania; enquanto na soberania popular cada indivíduo da nação possui uma fração da soberania, na soberania nacional existe um único ser soberano: a nação.

Rousseau (1999, p. 73-74) explica que o poder soberano tem origem na soberania que cada membro do estado possui, e esta soberania é igual em todos; ou seja, em um Estado composto por dez mil cidadãos, cada membro tem a décima milésima parte do poder soberano.

Bonavides (2003, p. 130) explica que a igualdade política dos cidadãos é a fundamentação dessa doutrina. Em sentido contrário, Darcy Azambuja cita *Bigne de Villeneuve* em sua crítica à origem da soberania:

As doutrinas que consideram a nação como origem da soberania partem do postulado de que os homens são iguais e que, portanto, têm todos igual direito a exercer o poder. Não havendo razão alguma para admitir que a soberania pertença a um indivíduo, a uma família ou a um grupo, pois que todos são iguais, então a soberania reside na multidão, no povo, no conjunto de todos os cidadãos (AZAMBUJA, 1999, p. 71).

O mesmo autor (1999, p. 86-87) explica que “a consequência necessária da teoria que considera a nação como titular da soberania [democracia liberal], e não o Estado, seria que à nação cabe a primeira e a última palavra na direção do Estado”, e apresenta, em seguida, a consequência necessária da democracia social, fazendo, por fim, a distinção entre a primeira, através da teoria liberal, e a segunda, através da teoria absolutista do estado:

O corolário forçoso da teoria da soberania do Estado é que só ao Estado cumpre decidir e agir soberanamente, não tendo, o povo ou a nação mais do que as competências restritas que lhes são distribuídas pela Constituição do Estado e que se resumem em eleger determinadas autoridades. A primeira, portanto, é uma teoria liberal, a segunda cria o absolutismo do Estado (BONAVIDES, 1999, p. 86-87).

O ato de eleger determinadas autoridades para que o Estado possa agir soberanamente é a base da democracia indireta, onde o povo elege seus representantes, e é caracterizada pelo sistema representativo, de onde se extrai o mandato representativo.

Paulo Bonavides (2003, p. 272), parafraseando as palavras de Montesquieu, lembra: “o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar”. Surge então a necessidade de representantes.

Rousseau rechaça essa ideia afirmando que:

A soberania não pode ser representada pela mesma maneira que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma ou é outra (ROUSSEAU, 1999, p. 114).

A democracia semidireta ou participativa surge apoiada nos dizeres de Rousseau, que defendia a democracia direta, e de Montesquieu, defensor da democracia indireta, fazendo-se, portanto, mista. É bem definida por Darcy Azambuja:

Trata-se de uma aproximação da democracia direta. É um sistema misto, que guarda as linhas gerais do regime representativo, porque o povo não se governa diretamente, mas tem o poder de intervir, às vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais (AZAMBUJA, 1999, p. 218).

As intervenções feitas diretamente pelo povo nas democracias participativas são o *referendum*, a iniciativa popular e o veto popular. Ocorre o *referendum* no Brasil quando: o corpo eleitoral pronuncia-se sobre a conveniência ou não de uma lei a ser elaborada pelo Congresso – chamado de plebiscito –, ou; ocorre consulta posterior à elaboração da lei – chamado de *referendum* deliberativo.

Na iniciativa popular o Parlamento se vê obrigado a discutir e votar uma lei elaborada por certo número de eleitores. Este é o instrumento que mais se aproxima da democracia direta.

Já o veto popular pressupõe que, caso uma lei já feita pelo Congresso Nacional e que não tenha sido referendada for repudiada pelo povo, tendo-se o veto, ela não adquire obrigatoriedade.

Existe nos mandatos representativos semidiretos a possibilidade de revogação. Essa possibilidade não é aceita nos mandatos representativos clássicos, pois estes são dotados de *generalidade*, *liberdade*, *independência* e *irrevogabilidade*.

A *generalidade* prega que o mandatário não representa somente a parcela populacional que o elegeu, mas toda a nação; a *liberdade* dá autonomia no exercício desse mandato, não havendo necessidade de se consultar a população previamente a cada ato praticado; a *independência* faz com que os atos praticados pelo eleito não dependam de ratificação por parte do mandante.

Essas características consagram uma desvirtuação entre estes e os princípios gerais do mandato no Direito Civil. Rui Barbosa defendeu a aplicação dos princípios gerais também em Direito Constitucional, bem como de um controle mais efetivo, via prestação de contas do eleito para com o eleitor:

Esse mandato é nacional. Quem confere é a nação, que elege os membros do Congresso. Ora, do mandato resulta, para o mandante, o direito de tomar contas de seus mandatários, e, para os mandatários, o dever de as prestarem. Dever é, portanto, do mandatário responder ao mandante pela maneira como cumpriu o mandato. Dever é, logo, do membro do Congresso Nacional, responder à nação pelo modo como exerce as funções legislativas. (Rui Barbosa – Petição de *Habeas-corpus*, in Re. do Supremo Tribunal, vol. 1, n.º 2, pag. 259)

A reclassificação do mandato, adotando as características gerais do Direito Civil, seria a porta de entrada para o instituto da revogação, além de mais um instrumento da democracia participativa, atingindo-se, então, a estabilidade democrática.

1.1.3 Fundamentos Jurídicos

O poder de representação popular decorre do regime de governo democrático, *direto* ou *semidireto*, onde a vontade do povo é o que rege o governo.

Essa vontade, exercida de forma indireta, através dos representantes populares, recebe o nome de *democracia indireta* ou *democracia representativa* – ou até *democracia semidireta*, que é a democracia indireta com institutos de participação direta.

Segundo José Afonso da Silva, a necessidade de escolha de representantes populares para que a vontade do povo seja exercida decorre de vários fatores:

Democracia indireta, chamada democracia representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente (DA SILVA, 2009, p. 136).

O instrumento pelo qual o povo elege alguém que possa decidir as questões de governo em seu nome, exercendo-se a vontade popular, é o mandato. O mandato pode ser imperativo ou representativo.

O mandato imperativo exige que haja uma responsabilidade do mandatário para com a vontade do mandante; os atos do representante devem estar de acordo com os desejos do representado.

Nesse sentido, temos o comentário de Paulo Bonavides:

O mandato imperativo, que sujeita os atos do mandatário à vontade do mandante; que transforma o eleito em simples depositário da confiança do eleitor e que 'juridicamente' equivale a um acordo de vontades ou a um contrato entre o eleito e o eleitor e 'politicamente' ao reconhecimento da supremacia permanente do corpo eleitoral (BONAVIDES, 2000, p. 262).

Segundo explica Leib Soibelman (1986, p. 306) em sua definição de mandato imperativo, a responsabilidade existente entre o representante eleito e a vontade do representado permite com que o mandato seja revogado a qualquer tempo: Mandato Imperativo. (Direito Constitucional). Mandato concedido pelo povo a um

representante e que pode ser retirado no momento que os eleitores assim entendam.

Celso Ribeiro Bastos (1994, p. 181) vai além, e acrescenta que “qualquer posição assumida pelo eleito contra a vontade do eleitor é nula e de nenhum efeito”. Explica, ainda, que o Estado liberal não adotou essa teoria, preferindo o mandato representativo, onde o eleito tem autonomia para decidir.

José Afonso da Silva, explica que o titular deste mandato ficava vinculado aos seus eleitores, tendo seguir suas instruções nas assembleias parlamentares, e define o mandato imperativo como sendo:

Um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado poderes para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, podendo ser revogado quando o mandante assim desejar (DA SILVA, 2009, p. 138).

Max Weber divide em quatro as espécies de representação, e classifica o mandato imperativo como sendo a representação vinculada; e explica:

Representantes eleitos (ou determinados por rodízio, sorteio ou outros meios semelhante), cujo poder representativo é limitado interna ou externamente por mandato imperativo e direito de revogação, e vinculado dos representados (WEBER, 1994, p. 193).

Após a Revolução Francesa de 1789, onde se teve o surgimento da ideia do sufrágio universal, ou seja, o direito de todos os cidadãos ao voto, o mandato imperativo foi sendo substituído gradualmente pelo mandato representativo.

No mandato representativo, diferentemente do que ocorre no mandato imperativo, não existe qualquer responsabilidade do representante para com a vontade do representado. Após eleito, aquele estaria livre para agir de forma autônoma.

Para José Afonso da Silva (2009, p. 139), o mandato representativo é uma criação do Estado liberal burguês, que buscava manter a distinção entre Estado e sociedade e tornar abstrata a relação entre povo e governo. O mesmo autor acrescenta que o representante não se vincula à vontade do representado por não se tratar de uma relação contratual.

Esse modelo de governo é criticado por Rousseau (1999, p. 114), que afirma que a vontade não pode ser representada, e os deputados, não sendo representantes da vontade, são somente comissários, e nada podem concluir definitivamente.

Rousseau (1999, p. 114) ilustra que “o povo inglês pensa ser livre, mas só o é durante a eleição dos membros do Parlamento”. Sendo o mandato representativo um instrumento onde o mandatário não fica vinculado às vontades do mandante, tal assertiva se faz verdadeira.

1.2 *Impeachment* no Direito Brasileiro

1.2.1 Noções Introdutórias

Existe no Brasil outro instrumento que pode ter como consequência fim a destituição de um mandato eletivo. É o procedimento de *impeachment*, regulado pela Lei n. 1.079/50.

A definição de *impeachment* é de origem inglesa; sua tradução literal é impugnação de mandato. O termo serve para denominar o processo de cassação de mandato do chefe do Poder Executivo pelo Congresso Nacional (no âmbito Federal), pelas Assembleias Legislativas (no âmbito Estadual) e pelas Câmaras Municipais (no âmbito Municipal).

É o que se extrai do comendo de Sérgio Resende de Barros:

O impeachment é um processo destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por um órgão legislativo, contra um agente do Estado, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para qualquer outro cargo ou função por um certo tempo.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 85, especifica as várias ocasiões em que se pode ter desencadeado o processo de *impeachment*:

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

- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
 - III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
 - IV - a segurança interna do País;
 - V - a probidade na administração;
 - VI - a lei orçamentária;
 - VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.
- Parágrafo único** - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

São os crimes de responsabilidade, aplicáveis ao Presidente da República, previstos também no art. 4º da Lei 1.079/50. O processo de impugnação é regulado pela mesma Lei, do artigo 14 ao artigo 38.

Incorrendo o Chefe de Estado em um dos crimes previstos nesses artigos, o primeiro passo adotado pelo Congresso Nacional é a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as denúncias feitas contra o Chefe do Executivo em questão. Esta comissão se reunirá em 48 horas e tem o prazo de 10 dias para dar o seu parecer, através de um relator.

Dado o relatório, que é público, e sendo ele acusatório, qualquer pessoa do povo pode solicitar a abertura de um processo de *impeachment*. O pedido será julgado pela Mesa da Câmara, que deliberará sobre a aprovação ou não da abertura de um inquérito. Recebendo a aprovação de 2/3 do plenário, cria-se uma Comissão Especial para formar um libelo acusatório contra o Chefe do Executivo a quem se pretende julgar.

A Comissão Especial é indicada pela Câmara dos Deputados e é composta proporcionalmente por todos os partidos que têm assento no Poder Legislativo. Esta comissão tem o prazo de dez dias para apresentar relatório confirmando ou não as denúncias, sendo assegurado ao acusado o direito de defesa.

Havendo confirmação das provas apresentadas, o pedido de abertura do processo de *impeachment* é apresentado novamente ao plenário da Câmara dos Deputados, que, em nova votação, decidem se aprovam ou não a denúncia. Com aprovação de 2/3 do plenário da Câmara, o agora processo é remetido ao Senado Federal.

Com a chegada do processo ao Senado, o Chefe do Executivo que estiver sendo investigado é obrigado a se afastar do poder por 180 dias, que é o tempo que o Senado tem para chegar à conclusão final sobre o *impeachment*.

O Senado, recebendo o processo de *impeachment*, transforma-se em Tribunal do Júri, que é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal; os senadores se transformam no corpo de jurados.

Se a sentença final for acusatória, o Chefe do Executivo, então de licença, não retorna ao poder, sendo imediatamente substituído pelo seu Vice.

Caso o Chefe do Executivo renuncie seu mandato antes da emissão do parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, tem-se por encerrado o processo de impugnação. O acusado estaria, dessa forma, livre para se candidatar e ser eleito novamente, nas eleições seguintes, apesar das suspeitas de crime de responsabilidade ou de conduta desviante.

1.2.2 Diferença entre *Recall* e *Impeachment*

No ordenamento jurídico pátrio, a participação popular na destituição do mandato do Chefe de Estado está limitada ao momento do pedido de abertura do processo de *impeachment*, e isso somente quando o Poder Legislativo publica relatório acusatório da CPI.

Diferente do que acontece no *recall*, a titularidade do *impeachment* é de um órgão do Poder Legislativo – em âmbito federal, estadual ou municipal – e é também deste órgão o poder de decidir. Naquele, o povo tem participação direta, e é ele quem decide quem deve ter o mandato revogado.

Outro ponto importante no *impeachment* é que há uma motivação específica - a suspeita da prática de um crime ou de uma conduta inadequada para o cargo -, enquanto que no *recall*, por falta de motivação específica, pode-se revogar um mandato apenas por insatisfação quanto ao exercício do mandato.

Por fim, o processo de *impeachment* somente pode destituir o mandato de um Chefe de Estado, enquanto que o instrumento do *recall* permite a revogação do mandato de qualquer pessoa eleita pelo povo.

II APLICABILIDADE DO *RECALL* NO BRASIL

2.1 Antecedentes

2.1.1 Direito Comparado

O *recall* tem origem na legislação dos Estados Unidos, tendo sido introduzido por Theodore Roosevelt na Carta de Los Angeles, em 1903. Tal instituto fazia parte do chamado movimento progressista. A ideia era que o povo deveria manter um controle mais direto e elástico sobre os ocupantes de cargos públicos.

Atualmente nos Estados Unidos o *recall* é permitido em jurisdições locais de 36 Estados; dezoito Estados permitem o *recall* de oficiais do Estado. A funcionalidade do instituto varia de Estados para Estado: alguns têm exceções, exigência de motivação específica, quorum para se iniciar o processo, tempo de circulação, etc.

Sobre a utilização do *recall* nos Estados Unidos, Darcy Azambuja assevera que:

Tem sido aplicado não só para membros do Executivo, mas também para os do Legislativo e Judiciário, inclusive. Existindo cerca de 20 a 25 % a favor do *recall* ele pode ser requerido. O indivíduo *recalled* pode apresentar-se à reeleição, bem como fazer imprimir na cédula de votação, à guisa de se defender, os motivos de sua justificação (AZAMBUJA, 1998, p. 236).

Na Alemanha, o instituto foi adotado parcialmente, sendo consagrado através da Constituição da República de Weimar, em 1919, no período pós-guerra, e recebia o nome de *abwahl*. Os *länder* (Estados) da Baviera, Prússia e Saxe estabeleciam a

possibilidade de destituição do *Reich* (Presidente) a pedido do *Reichstag* (Parlamento) através de consulta popular.

Ainda no início do século, a antiga União Soviética previa a revogação do mandato dos deputados no artigo 105 de sua constituição, e previa também a obrigação da prestação de contas do eleito para com os eleitores, tornando, assim, o mandato algo bem próximo do ideal do mandato imperativo:

Art. 105 – O deputado tem a obrigação de explicar aos eleitores tanto sua atividade como a dos soviets. O deputado que não se mostre digno da confiança de seus eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores, segundo as modalidades previstas pela lei (Tradução nossa).

Dispositivo semelhante a esse ainda é aplicado pela Constituição de Cuba, que, segundo Auro Augusto Caliman (2005, p. 111/112), é previsto no artigo 85, onde o processo da perda do mandato popular de um deputado pode ser iniciado pelo Conselho de Estado, por outro deputado ou por um quarto dos delegados da Assembléia do Município, a qualquer tempo.

Na Suíça, um instituto semelhante recebe o nome de *abberufungsrecht* ou de *abwahlrecht*. Lá a revogação é coletiva, ou seja, todo o parlamento pode ser dissolvido.

O *referendo revocatório*, existente na Venezuela, foi introduzido pela nova Constituição Bolivariana da Venezuela, de 15 de dezembro de 1999, em seu artigo 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.

Tal referendo, inclusive, foi utilizado pela primeira vez em 2004, na eleição que decidiu pela manutenção do mandato do então presidente Hugo Chávez.

O artigo 6º da Lei nº 134/1994, na Colômbia, versa que “*la revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato le que han conferido a un gobernador o alcalde*”. Os candidatos ficam sujeitos à *revocatoria* quando descumprem com suas promessas, que são registradas juntamente com sua candidatura.

O *referendum revocatorio de mandato popular* é previsto na Bolívia pela Lei nº 3.850/2008, tendo sido realizado em 2008 para confirmar o mandato do Presidente Evo Morales. A nova constituição boliviana, de 2009, manteve o instituto no artigo 240:

*República de Bolivia – Constitución Política del Estado
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 em el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a ley.

VI. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo.

No Equador, assim como acontece na Colômbia, os políticos podem sofrer a *revocatoria del mandato* caso descumpram seu plano de trabalho, que também é apresentado no ato do registro da candidatura, ou caso pratiquem corrupção; com isso, os políticos eleitos ficam vinculados às suas promessas, havendo, assim, uma responsabilidade maior com os eleitores. O instituto é previsto nos artigos 109 a 113 da Constituição de 1998.

A *revocatória del mandato* é prevista em algumas províncias na Argentina: Córdoba, no artigo 183, nº 4 da Constituição, Santa Fé e Entre Rios. Existe também uma previsão no Estatuto da Cidade Autônoma de Buenos Aires constante, no artigo 67.

Ainda na América Latina, o Peru pretende inserir a *revocatoria*, ou *recall*, em sua legislação através do Projeto de Lei 3.751/2009.

2.1.2 Quadro Fático no Direito Brasileiro

Existiu no Brasil um procedimento semelhante ao *recall*, que foi introduzindo pelo então vice-presidente de São Paulo, José Bonifácio de Andrada e Silva, através do Decreto de 16 de fevereiro de 1822, que criava o conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil.

O instituto, que foi a primeira forma de intervenção direta do eleitor na representação política, aliava-se à ideia do mandato imperativo e previa que o deputado poderia ser removido do cargo caso não desempenhasse devidamente suas obrigações, e seria então substituído:

Hei por bem Mandar convocar um Conselho de Procuradores Gerais das Províncias do Brasil, que as representem interinamente, nomeando aquelas, que têm até quatro Deputados em Cortes, um; as que têm de quatro até oito; dous; e as outras daqui para cima, três, os quais Procuradores Gerais poderão ser removidos de seus cargos pelas suas respectivas Províncias, no caso de não desempenharem devidamente suas obrigações, se assim o requererem os dois terços das suas Câmaras em vereação geral e extraordinária, procedendo-se à nomeação de outros em seu lugar (Decreto de 16 de fevereiro de 1822).

Além dessa previsão, a segunda Constituição Estadual de São Paulo, de 1891, previa que o mandato legislativo poderia ser cassado mediante consulta aos eleitores:

Constituição Estadual de São Paulo – 1891
PARTE I
Organização do Estado
(...)
SECÇÃO I
Poder Legislativo

CAPÍTULO I

Disposições gerais

(...)

Art. 6.º O Congresso, salvo caso de convocação extraordinária ou adiamento, deve reunir-se na capital do Estado, independentemente de convocação, no dia 7 de abril de cada ano.

(...)

§ 3.º Poderá, entretanto, ser a qualquer tempo cassado o mandato legislativo, mediante consulta feita ao eleitorado por proposta de um terço dos eleitores e na qual o representante não obtenha a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houver sido eleito. (Grifo no original)

A cassação do mandato eleitoral através dos eleitores também era prevista na Constituição do Rio Grande do Sul de 1891, no artigo 39: O mandato do representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo e também cassado pela maioria dos eleitores. Tal dispositivo era regulamentado pelos artigos 98 e 104 da Lei Estadual nº 18, de 12 de janeiro de 1897.

A Constituição Estadual do Goiás de 1891 também previa o instituto:

Artigo 56. O mandato legislativo não será obrigatório e o eleitorado poderá cassá-lo, declarando, mediante o processo que a lei estabelecerá, o mandato carecedor de sua confiança.

Outro estado que também trazia em seu texto constitucional o instituto da revogação do mandato eletivo pela vontade popular era o de Santa Catarina, na Constituição Estadual de 1982:

Artigo 14. O mandato legislativo pode ser renunciado, e a sua revogabilidade se efetuará quando, consultado o eleitorado por um terço dos eleitores, não obtiver o deputado metade e mais um dos votos com que foi eleito.

Sobre essa previsão, Palhares Moreira Reis esclarece que:

No estado de Santa Catarina, onde o mecanismo da revogação figurou na Constituição Estadual de 1832 a 1910, o instituto não foi ao menos regulamentado e jamais teve aplicação prática (REIS, 2002, p. 30).

Ademais, a Assembléia Constituinte, que preparou a Constituição Federal de 1988, tentou propor o implantação do instituto de revogação do mandato eletivo na

legislação brasileira, que receberia o nome de voto destituente, mas não obteve êxito.

2.2 Recall na Carta Magna

2.2.1 Da Proposta de Emenda Constitucional nº 73/2005

O instituto do *recall* não é previsto na Constituição Federal porque esta adota o mandato como irrevogável, diferentemente do mandato do Direito Civil.

Além disso, ao elencar as formas de participação direta que o povo dispõe para o exercício do poder soberano, a Constituição limita a plebiscitos, referendos e iniciativa popular de leis. O povo, após eleger seu representante, não pode se valer de princípios de mandato imperativo e exigir vinculação de sua vontade ao exercício do mandato, tampouco pode revogá-lo.

Existe hoje em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Emenda Constitucional nº 73/2005, de iniciativa do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), que propõe a introdução do instituto que dá poderes ao eleitorado para revogar o mandato parlamentar.

Para isso, a PEC 73/2005 propõe alterações ao dispositivo do artigo 14, incluindo as eleições no rol dos institutos de participação direta do povo no exercício do poder soberano:

Art. 1º O artigo 14, *caput*, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 14 A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e o voto obrigatório, direto e secreto, com valor igual para todos, mediante:

- I – eleições;
- II – plebiscito;
- III – referendo;
- IV – iniciativa popular.

Em complementação, o artigo 49 também seria alterado, dando competência de iniciativa de referendos ao povo, deixando de ser exclusiva do Congresso Nacional:

Art. 2º O artigo 49, inciso XV, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 49 É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XV – autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nas hipóteses previstas no art. 14-A.

O artigo 14-A seria a inovação na legislação nacional, pois acrescentaria à Constituição a previsão da revogação do mandato eleitoral.

Essa revogação seria iniciada com uma consulta feita ao eleitorado através de um referendo de iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, com a exigência de assinatura de pelo menos dois por cento do eleitorado nacional, estadual ou municipal, conforme se tratar da esfera Federal, Estadual ou Municipal.

Além disso, o artigo dispõe que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios também deverão regulamentar em suas respectivas constituições o referendo revogatório:

Art. 3º A Constituição Federal passa a vigorar, acrescida do artigo 14-A:

Art. 14-A Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

§ 1º O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado.

§ 2º O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

§ 3º O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles, ou mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles.

§ 4º Os signatários da iniciativa popular devem declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 5º O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 6º O referendo será considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.

§ 7º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura.

§ 8º O referendo regulado neste artigo será convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

§ 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.

Pode-se perceber que, pela previsão do § 2º do artigo 14-A, o referendo revogatório proposto pelo Senador Eduardo Suplicy, além do modelo clássico de *recall* utilizado nos Estados Unidos, seria uma mescla com o mesmo instituto, utilizado na Suíça, onde se é possível decidir a favor da dissolução do parlamento inteiro.

Sobre esse detalhe, o autor da proposta esclarece em sua Justificativa a necessidade de que o poder de dissolução do Parlamento seja do detentor do poder soberano:

Atendendo à distinção entre a eleição majoritária para a chefia do Executivo e para o Senado Federal, de um lado, e a eleição proporcional para a Câmara dos Deputados, de outro, a proposta estabelece formas diferentes de referendo revocatório. No caso da Câmara dos Deputados, optou-se pela via da dissolução. É de se observar que a dissolução do Parlamento, ocorre normalmente no sistema parlamentar de governo, por decisão do chefe do Estado, toda vez que este se convence de que a confiança do povo em relação à maioria parlamentar deixou de existir. Ora, é muito mais consentâneo com o princípio democrático, que a dissolução do órgão parlamentar possa ser feita por decisão do povo soberano. Neste caso, a proposta determina que a nova eleição para a Câmara dos Deputados se realize no prazo máximo de três meses (SUPLICY, 2005, p. 4).

Sobre a revogação individual, o Senador explica que:

No caso do Presidente da República e dos Senadores, a revogação de seu mandato acarretará, bem entendido, a sua substituição no respectivo cargo pelo Vice-Presidente ou pelo suplente de Senador (SUPLICY, 2005, p.4).

Ou seja, diferentemente do que ocorre no modelo clássico do *recall*, utilizado nos Estados Unidos, não haveria uma nova eleição para o preenchimento do cargo

que ficaria vago, mas então somente uma substituição do Presidente pelo seu Vice ou do Senador pelo Suplente.

2.2.2 Da proposta do Deputado Federal José Antônio Reguffe (PDT/DF)

O Deputado Federal José Antônio Reguffe, eleito em Brasília, em entrevista concedida, como etapa de coleta de informações para elaboração deste trabalho, consignou que pretende introduzir na Legislação Nacional mecanismo de revogação do mandato parlamentar pela vontade popular.

Para o Deputado, o descompromisso dos representantes eleitos para com as pessoas que o elegeram não deveria existir. O modelo do mandato imperativo poderia ser aplicado no que tange à responsabilidade existente, onde os eleitos prestam contas ao povo eleitor.

A ideia do Deputado consistiria, assim como acontece na Colômbia e no Equador, no registro de propostas e compromissos do candidato para que, após eleito, o candidato esteja vinculado a esses compromissos apresentados, tendo que cumprir o prometido sob pena de perda do mandato.

Esse registro seria feito na Justiça Eleitoral; esta publicaria as promessas no site, deixando disponível aos eleitores durante o período das campanhas eleitorais.

Com as propostas publicadas, o eleitorado, ao analisá-las, escolheria o candidato que apresentasse propostas mais concretas e objetivas. O Deputado Reguffe exemplifica:

Se um candidato promete a construção de um hospital na Ceilândia e outro candidato promete a construção de um hospital na Ceilândia, mas que essa construção será feita ainda no primeiro ano do exercício do mandato, o eleitorado escolheria o segundo deputado por ter apresentado uma proposta mais efetiva em relação àquele primeiro.¹

Com isso, afirma o Deputado, o eleitorado escolheria seus representantes baseando-se nas ideias e compromissos apresentados, e não na pessoa do

¹ Texto extraído de entrevista realizada com o Deputado Federal Reguffe (PDT/DF), parte da etapa de coleta de informações para realização deste trabalho, realizada no dia 12 de abril de 2011.

candidato. Consequência disso, os eleitores exigiriam propostas mais concretas e objetivas, e a ideia de representação seria mais efetiva.

Ademais, independentemente dos eleitos escolhidos, a coletividade seria beneficiada com a preocupação dos novos representantes em cumprir com as promessas e compromissos apresentados durante a campanha eleitoral.

III ANÁLISE CRÍTICA

3.1 Princípios que autorizam a implantação do *Recall* no Brasil

Através da democracia representativa, o povo, detentor soberano do poder, elege seus representantes, por meio de eleições diretas, para que estes exerçam o poder em seu nome. Todavia, tal exercício é livre de qualquer vinculação à vontade dos eleitores.

O *recall* decorre da relação contratual firmada entre eleitor e eleito no ato da escolha deste como representante daquele, através das eleições. Dessa escolha nasce o mandato.

Como já demonstrado, o mandato pode adotar duas acepções: representativa e imperativa. O mandato representativo afasta, após eleito, o representante do representado, de forma que os atos praticados pelo eleito estão livres de vinculação com a vontade do eleitor, além de não precisarem de ratificação.

Em contrapartida, o mandato imperativo vincula os dois agentes dessa relação: os atos apenas são praticados de acordo com o que foi estipulado no ato da outorga.

Dessa vinculação, então, surge o direito de revogação, o *recall*, cujo poder recai sobre aquele que outorga o mandato, além da obrigação de prestação de contas do efetivo exercício do mesmo. Isso ocorre porque o representante age em nome do representado, praticando apenas os atos constantes no mandato.

3.1.1 Princípio Democrático

A democracia surgiu em Atenas, na Grécia, onde o povo se reunia em praças públicas para deliberar acerca de questões de interesse geral, exercendo direta e imediatamente o poder soberano, e fazendo da praça o que hoje entendemos como Parlamento (BONAVIDES, 2000, p. 268).

Sobre esse conceito clássico de democracia, Paulo Bonavides ilustra que:

A democracia antiga era a democracia de uma cidade, de um povo que desconhecia a vida civil, que se devotava por inteiro à coisa pública, que deliberava com ardor sobre as questões do Estado, que fazia de sua assembléia um poder concentrado no exercício da plena soberania legislativa, executiva e judicial (BONAVIDES, 2000, p. 268).

Bonavides (2000, p. 267) classifica essa como sendo a “profunda e genial definição lincolniana de democracia: governo do povo, para o povo, pelo povo”.

John Locke (1978, p. 10) afirma que somente é possível que um corpo exerça a soberania em nome do povo através do assentimento deste, sendo, assim, o único fundamento de autoridade do governo. O filósofo, em seguida, reafirma a necessidade de representação:

O governo civil é o remédio adequado para as inconveniências do estado de natureza, que certamente serão grandes, onde os homens possam ser juízes de suas próprias causas, já que com facilidade se pode imaginar que aquele que tenha sido tão injusto a ponto de prejudicar seu irmão dificilmente será tão justo a ponto de se condenar por esse ato (LOCKE, 1978, p 10).

Bobbio, sobre a democracia, assevera que:

Da Idade Clássica a hoje o termo ‘democracia’ foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político. Especificamente, designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo (BOBBIO, 1988, p. 135).

Tal exercício mostrou sua problemática quando reunir o povo foi se mostrando cada vez mais difícil, dado o aumento populacional. Como solução, a

democracia direta foi substituída pela democracia indireta ou representativa, onde o poder do exercício da soberania cabe aos representantes eleitos pelo povo.

Sob essa ótica, temos a ilustração de Bonavides, aduzindo que:

O Estado moderno já não é o Estado-cidade de outros tempos, mas o Estado-nação, de larga base territorial, sob a égide de um princípio político severamente unificador, que risca sobre todas as instituições sociais o seu traço de visível supremacia (BONAVIDES, 2000, p. 272).

Bonavides (2000, p. 273) ainda completa, sobre a dificuldade encontrada em se reunir todo o povo para o exercício da soberania: não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia.

Dado esse fato, imperiosa se fazia a adoção da democracia indireta ou representativa, bem definida por Maria Helena Diniz:

Forma de governo em que há participação dos cidadãos, influência popular no governo através da livre escolha de governantes pelo voto direto. É o sistema que procura igualar as liberdades públicas e implantar o regime de representação política popular, é o Estado político em que a soberania pertence à totalidade dos cidadãos (DINIZ, 1998, p.52).

Aurélio Ferreira traz a seguinte definição:

Governo do povo; soberania popular; democratismo. Doutrina ou regime político baseado nos princípios de soberania popular e da distribuição equitativa de poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão de poderes e pelo controle da autoridade (FERREIRA, 1986, p. 320).

José Joaquim Gomes Canotilho ilustra a democracia indireta presente na constituição portuguesa, onde o mandato é livre e não sofre vinculação entre a vontade do povo e os atos dos eleitos:

A soberania da Nação manifesta-se através dos representantes eleitos, vincando-se, *expressis verbis*, a independência dos representantes em relação aos eleitores que o elegem (...). Além disso, consagrou-se claramente o *mandato* livre, apesar de algumas posições favoráveis ao mandato imperativo (CANOTILHO, 2003, p. 163).

A democracia representativa conta com a participação popular em determinadas formas, mas nenhuma delas apresenta um remédio contra o desvirtuamento da representação.

Para Montesquieu (2000, p. 86), tal desvirtuamento descaracteriza a democracia, explicando que “quando, na República, o Povo em seu todo tem o poder soberano, é uma Democracia. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do Povo, chama-se Aristocracia”.

Tal descaracterização pode ser evidenciada se, ao analisarmos o mandato parlamentar, visualizarmos a discricionariedade com que agem os representantes eleitos, ignorando os anseios populares.

Na mesma esteira, temos a palavras de Renato Ventura Ribeiro:

A democracia representativa não tardou a apresentar algumas falhas. Uma delas, a desvirtuação do conceito de mandato, tal como praticado no direito privado desde o direito romano. Enquanto no contrato de mandato do direito privado o mandante pode, a qualquer tempo, destituir o mandatário e este último tem como obrigações, entre outras, a execução fiel das instruções do mandante e a prestação de contas, no direito público possibilita-se uma enorme dissociação entre representante e representado, permitindo a diversos detentores de mandato eletivo atuar impunemente contra vontade de seus eleitores e em sentido diverso do defendido e prometido em campanha eleitoral (RIBEIRO, 2005).

Ribeiro (2005) completa aduzindo que somado a essa problemática da representatividade o alto grau de desenvolvimento tecnológico, atualmente o instituto revogatório de mandatos pode e deve ser implantado como meio de efetivação da soberania popular.

3.2 Argumentos Favoráveis

Buscando estreitar a relação entre eleitor e eleito, ao ponto que as ações deste no exercício do mandato representem ao mesmo tempo os principais anseios daquele, alguns Estados apresentam a revogação do mandato pela vontade do eleitor.

O *recall* traria a segurança ao povo eleitorado de que, não sendo exercida sua vontade, ou, pior, que seja ela completamente distorcida pela irresponsabilidade configurada no mandato representativo, o exercício do poder de revogação seria o remédio apresentado a essa problemática.

Esse é o entendimento de alguns doutrinadores que defendem a aplicação do *recall*, entre eles Thomas Cronin:

A revogação assegura uma responsabilidade política contínua, pois os eleitores não necessitam esperar até a eleição seguinte para livrarem-se de um agente público incompetente, desonesto, irresponsável e desligado dos anseios populares (CRONIN, 1989, p.130).

Para o autor, com o instituto da revogação em vigor, o político eleito ficaria, além de atento às promessas feitas quando da campanha eleitoral, também alerta às vontades populares, sob pena de ser destituído do cargo.

Outro argumento apresentado é que os eleitores devem ter um controle maior, direto e contínuo dos mandatos outorgados aos eleitos, ampliando o direito popular numa democracia representativa.

É o que argumenta Delos Wilcox:

A revogação confirma o fato de que o representante é um servo, um agente, e não um mestre. Para ser exato, como um embaixador plenipotenciário, ele é um servo com poder, mas ele recebe instruções específicas ou está presumidamente atrelado à vontade de seu mestre, e se ele falha em reconhecer essa responsabilidade, ou se ele interpreta mal essas instruções, ele pode ser removido a qualquer tempo (WILCOX Apud CRONIN, 1989, p. 125).

Thomas Cronin (1989, p. 125) explica também que “a revogação ajuda a conter a indevida influência dos pequenos interesses”, ou seja, o representante jamais poderia dar mais valor à vontade de um colaborador de campanha, como não raras as vezes ocorre na Política Nacional, mas sim à vontade da maioria que o elegeu.

O terceiro argumento apresentado por Cronin (1989, p. 125) é de que “a revogação permite ao povo conceder mandatos mais longos aos ocupantes de cargos eletivos”. Isso porque o poder de destituição do cargo daquele que exerce o mandato de maneira insatisfatória gera maior confiança do eleitor.

Esse é o entendimento do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), identificado em sua Justificativa, constante na Proposta de Emenda à Constituição nº 73/2005. Para o Senador:

A eleição não cria propriamente uma relação de representação do povo, mas expressa o consentimento popular para que o eleito exerça os poderes coativos que a Constituição e as leis lhe conferem, e represente a nação perante os Estados estrangeiros (SUPLICY, 2005, p. 2).

Ainda sobre a confiança gerada pelo poder de revogação, o Senador acrescenta que:

É pressuposto essencial a toda relação de confiança que, uma vez desaparecida esta, os poderes e responsabilidades confiados ao mandatário podem ser revogados, não de pleno direito, mas mediante uma manifestação inequívoca de vontade do mandante (SUPLICY, 2005, p. 2).

Consequência dessa confiança gerada, a implantação do instituto revogatório faria com que o homem médio se interessasse em participar da atividade política mesmo nos períodos em que não houvesse eleições.

É o que alega Nelson de Sousa Gonçalves (1950, P. 340), que também enumera outras qualidades do instituto, como “o poder de estimular o senso de responsabilidade dos eleitos, manter uma maior sintonização entre os representantes e o eleitorado e a possibilidade de aumentar o prazo do mandato”.

Paulo Bonavides apresenta também vários argumentos em defesa da aplicação de, não somente o *recall*, mas de todos os institutos característicos da democracia semidireta:

Serve de anteparo à onipotência eventual das assembleias parlamentares; torna verdadeiramente legítima pelo assenso popular a obra legislativa dos parlamentos; dá ao eleitor uma arma com que sacudir o ‘julgo dos partidos’; faz do povo, menos aquele espectador, não raro adormecido ou indiferente às questões públicas, do que um colaborador ativo para a solução de problemas delicados e de mais alta significação social; promove a educação dos cidadãos; bane das casas legislativas a influência perniciosa das camarilhas políticas; retira dos ‘bosses’ o domínio que exerciam sobre o governo (BONAVIDES, 2000, p. 285).

Tal abordagem é feita por Bonavides com relação ao *referendum*, sendo perfeitamente aplicável ao *recall* por se tratar, segundo a proposta do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), de um referendo revogatório.

Bonavides cita, também sobre os pontos positivos na utilização de institutos da democracia semidireta, as palavras de Joseph Barthélemy e Paul Duez:

Sem o *referendum*, a soberania do povo é apenas uma ilusão (...). Ela só se exerce um único minuto cada quatro ou seis anos: o minuto em que o eleitor deposita na urna o seu voto. Até à consulta seguinte, porém, o soberano fica adormecido... O *referendum* o mantém desperto e em estado de conter ou retificar os desvios de seus representantes (BONAVIDES, 2000, p. 285).

O *recall* seria então um instrumento de defesa do eleitorado frente à desvirtuação que comumente ocorre após as eleições, quando os eleitos passam a agir em favor de suas vontades pessoais, ignorando as necessidades do povo que o elegeu.

Sobre a desvirtuação da representação, tem-se as palavras de Meirelles Teixeira:

O elemento representativo, que era o 'democrático' ao tempo do absolutismo, é hoje o elemento 'não democrático', na democracia moderna. Frente ao monarca absoluto, o Parlamento aparece como se fosse o povo; frente ao povo, entretanto, na democracia moderna, o Parlamento aparece como a negação da democracia. É por isso que Rousseau já aceitava a representação como 'mal menor', procurando corrigi-la com o mandato imperativo, o *referendum*, etc (TEIXEIRA Apud GARCIA, 2005, p. 32).

Previsto em muitos estados Norte Americanos, o *recall* foi recentemente utilizado para destituir o então governador da Califórnia, Davis Gray, em 2003. Sobre esse episódio, Tereza Cruvinel comentou:

O episódio traz um alento ao futuro da democracia, consolidando o *Recall* como a instituição do arrependimento eleitoral, ao permitir a revogação do mandato de governantes que frustraram seus eleitores por incompetência ou por traição. Ah, se ele chega ao Brasil um dia... (CRUVINEL, 2003).

Após as eleições que resultaram na revogação do mandato de Davis Gray, o eleitorado californiano elegeu o ator Arnold Schwarzenegger como novo governador do Estado.

3.3 Argumentos Contrários

O instituto do *recall*, apesar de todas as vantagens apresentadas pela doutrina e dos exemplos bem sucedidos de sua aplicação em outros estados estrangeiros, não é unanimidade.

Paulo Bonavides, em contraposição ao que expôs sobre as vantagens da aplicação de instrumentos como o *recall*, enumera as desvantagens que o uso deste instituto traz:

A essas vantagens, contrapõem-se todavia graves inconvenientes: o desprestígio das câmaras legislativas, conseqüente à diminuição de seus poderes; (...) a inovação do argumento de Montesquieu acerca da incompetência fundamental do povo e seu despreparo para governar; (...) em suma, o dissídio essencial da instituição com o sistema representativo (BONAVIDES, 2000, p. 286).

O desprestígio das câmaras legislativas como consequência da diminuição de seus poderes, elucidado por Bonavides, no presente comendo, como inconveniente gerado pela aplicação do *referendum*, pode ser entendido como consequência do uso do *recall* dada a insegurança com que os parlamentares iriam agir no decorrer do mandato legislativo, insegurança essa gerada pelo risco de terem seus mandatos revogados ao menor 'deslize'.

Nesse sentido, Thomas Cronin também apresenta o que entende como pontos negativos do uso do instituto revogatório:

A premissa da revogação é antagônica ao princípio republicano, especialmente à ideia de eleger bons legisladores e agentes públicos e então dar a eles uma oportunidade de governar até a eleição seguinte; a revogação torna o cargo público menos atrativo para a maioria dos indivíduos capacitados; as eleições revogatórias são divisoras, polarizadoras e sujeitas a vários abusos e conseqüências imprevisíveis; as eleições revogatórias são confusas, injustas e tornam muito difícil aos eleitores manterem-se informados no período entre as eleições; as eleições revogatórias são caras,

desnecessárias e dirigidas contra o alvo errado (CRONIN, 1989 p. 135).

Sobre o primeiro tópico, acerca do princípio republicano, este versa no sentido de que os representantes eleitos apenas devem prestar contas de seus atos nas eleições seguintes, além de precisarem de uma margem de liberdade e independência para o exercício outorgado.

Esse princípio funciona em Estados onde o eleitorado é constantemente interessado na atividade política, e, nas eleições, exige a prestação de contas dos que estão terminando seus mandatos.

Outro argumento apresentado por Cronin (1989, p. 135) explica que o instituto da revogação faz com que os agentes públicos pratiquem seus atos apenas para 'mostrarem serviço' ao eleitorado, prezando pelo que pareça mais interessante aos eleitores para que não sofram a revogação.

Ainda segundo Cronin, citando Lawrence Lowell:

A revogação reconhece que o representante é apenas um delegado, cujo dever consiste em executar a opinião majoritária de seu distrito, ao invés de exercer seu próprio julgamento sobre as evidências trazidas perante eles (LOWELL Apud CRONIN, 1989, 136).

Nelson de Sousa Sampaio apresenta diversos motivos pelos quais o instituto do *recall* não deveria ser adotado:

Trata-se de um processo dispendioso e desnecessário, que poderá provocar perturbações políticas com o recurso a eleições parciais frequentes; os males dos sistemas representativos são em maioria decorrentes dos homens e dos povos que põem em movimento o seu mecanismo, e dos quais a revogação não estaria imune; a revogação de mandato não serve ao objetivo de melhorar as instituições políticas e reduzir falibilidade e fraqueza humanas, pois tal mecanismo possui limitado campo de aplicação, um complicado processo e um dispendioso funcionamento; muitos dos defeitos do regime representativo refletem complexas e profundas causas sociais, que não se curam com remédios tão simples como a modificação de textos legais; a revogação de mandato seria quase uma volta ao 'mandato imperativo', no qual o eleito representava seus eleitores como um mandatário de direito privado; tal medida dificilmente se conciliaria com o conceito moderno de mandato político, segundo o qual o laço que liga o representante ao representado é apenas de natureza moral; a adoção da revogação equivale à confissão de que o povo é incapaz de escolher representantes honestos e ineficientes; estimula o cortejamento da

popularidade por parte do representante, em vez de incentivar o seu senso de responsabilidade; a medida poderia afastar da política muitos homens independentes (SAMPAIO, 1950, p. 341)

As palavras de Sampaio conduzem ao entendimento de que uma sociedade preocupada com as atividades políticas não necessitaria de instituto revogatório, além de disporem de candidatos honestos, atento aos anseios públicos e que primam pela moral no exercício do mandato.

Sampaio apresenta seus argumentos baseando-se também numa sociedade livre da corrupção, ou, pelo menos, com frentes que combatam tal corrupção, onde o eleitorado dispõe efetivamente do poder seletivo onde poderia optar por um representante não corrupto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia do instituto revogatório do mandato parlamentar surge da crise em que a democracia representativa está imersa, onde se faz imperiosa a adoção de um remédio para correção do desvirtuamento feito pelo mandato eleitoral.

O mandato representativo é livre por característica, ou seja, os atos praticados pelos outorgados não estão vinculados às vontades dos outorgantes, além de não sofrerem ratificação.

Com isso, após as eleições, os eleitos são livres para agir como bem entenderem, e os eleitores nada podem fazer até que cheguem as próximas eleições.

Na teoria, e esse é o argumento apresentado pelos doutrinadores que não concordam com a aplicação do instituto revogatório, o eleitorado é plenamente capaz de analisar e diferenciar o mau político do político honesto, fazendo, assim, uma escolha melhor e mais consciente nas eleições, sendo, portanto, desnecessário o uso de eleições revogatórias.

Tal premissa seria verdadeira não fosse o 'costume' adquirido e, infelizmente, amplamente utilizado por aqueles que pleiteiam um cargo eletivo de ludibriar o eleitorado, fazendo promessas e firmando compromissos sem a menor intenção de honrá-los, apenas para angariarem votos e gozarem das regalias que dispõem os parlamentares.

Tal prática afasta o homem médio da atividade política do Estado, elastecendo ainda mais a liberdade do mandato representativo, pois, além de não sofrerem controle, deixam de sofrer vigilância. Consequência disso, a irresponsabilidade com que os parlamentares tratam a representatividade aumentaria.

Este, aliás, é o principal argumento apresentado pelos defensores da aplicação do instituto revogatório. Com o poder de destituição 'em mãos', os eleitores estariam mais atentos à vida política de seu Estado, analisando o desempenho do representante e avaliando sua escolha. Com ou sem a revogação, o eleitorado estaria cada vez mais preparado para votar. O voto se tornaria cada vez mais consciente.

Outro argumento utilizado pelos que rechaçam a ideia de revogação do mandato é no sentido de que esse instituto não se concilia com a democracia representativa, onde o único liame entre eleitor e eleito é moral. Todavia, a moral deixou de ser observada pelos políticos há tempos.

Amparado no conceito de democracia semidireta, onde o povo participa indiretamente, na escolha de seus representantes, e diretamente, através de institutos da democracia clássica ou direta, o *recall* surge como remédio ao desvirtuamento do conceito de representação, onde o povo, detentor soberano do poder, pode sentir-se seguro ao escolher e transferir o exercício desse poder, essencial a uma democracia.

Com o instrumento revogatório em vigor, políticos e candidatos preocupar-se-iam com seus atos, prezando pela moral e por atender os anseios públicos, fazendo do exercício do mandato um efetivo exercício de soberania em nome do povo, efetivando o conceito de democracia representativa e dando mais eficácia à atividade política.

REFERÊNCIAS

- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à Ciência Política**. 12. ed. São Paulo: Globo. 1999.
- BARROS, Sérgio Resende de. Estudo Sobre o “impeachment”. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>> Acesso em: 22 mar. 2011.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- BOLÍVIA, Constituição (2009). *Constitución Política del Estado*. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>> Acesso em 27 mar. 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 5 de outubro de 1988, - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006. Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>> Acesso em: 22 mar. 2011.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, Portugal: Almedina. 2003.
- CRONIN, Thomas Edward. Direct Democracy: The Politics of the Initiative, Referendum and Recall. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PA13&lpg=PA13&dq=instituto+pol%C3%ADtico+abwahl&source=bl&ots=7VhGNxyMFr&sig=KKmS70vg9RjFclHp0GG1egfa7Sc&hl=pt-BR&ei=g96tTb_HK6OI0QGx86GqCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CB4Q6AEwAQ#v=onepage&q=cruvinel&f=false> Acesso em: 30 abr. 2011.
- DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. Vol. 4. São Paulo: Saraiva, 1998.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- GOIÁS, Estado de. Constituição Estadual. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PA13&lpg=PA13&dq=instituto+pol%C3%ADtico+abwahl&source=bl&ots=7VhGNxyMFr&sig=KKmS70vg9RjFclHp0GG1egfa7Sc&hl=pt-BR&ei=g96tTb_HK6OI0QGx86GqCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CB4Q6AEwAQ#v=onepage&q=cruvinel&f=false> Acesso em: 23 abr. 2011.
- LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo Civil**. São Paulo: Nova Cultural, 1978.
- MELO, Osvaldo Ferreira de. **Dicionário de Direito Político**. Rio de Janeiro, 1978.
- MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2000.

RIBEIRO, Renato Ventura. Democracia Direta. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/35838.1>> Acesso em: 7 mai. 2011.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SOIBELMAN, Leib. **Enciclopédia do Advogado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Thex, 1986.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O recall no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1950.

SANTA CATARINA, Estado de. Constituição Estadual. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=23tBFmXLxAMC&pg=PA13&lpg=PA13&dq=instituto+pol%C3%ADtico+abwahl&source=bl&ots=7VhGNxyMFr&sig=KKmS70vg9RjFclHp0GG1egfa7Sc&hl=pt-BR&ei=g96tTb_HK6OI0QGx86GqCw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CB4Q6AEwAQ#v=onepage&q=cruvinel&f=false> Acesso em: 23 abr. 2011.

SÃO PAULO, Estado de. Constituição Estadual. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal//memoria/memoria.php>> Acesso em: 23 abr. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Bonifácio de Andrada e. Decreto – de 16 de fevereiro de 1822. Disponível em: < http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS1-Conselho_dos_Procuradores_Gerais_das_Provincias_do_Brasil_1822-1823.pdf> Acesso em: 27 mar. 2011.

SUPLICY, Eduardo. Proposta de Emenda à Constituição n. 73/2005. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=76146> Acesso em: 12 fev. 2011.

VENEZUELA, Constituição (1999). Constituição Bolivariana da Venezuela: Disponível em: <<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>> Acesso em: 27 mar. 2011.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1967.