

RECALL – E A POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DO MANDATO POLÍTICO PELOS ELEITORES

Júlio Edstron Santos

Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Mestre em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Católica de Brasília UCB/DF
Professor dos Cursos de Direito e Relações Internacionais da UCB/DF
e-mail: edstron@yahoo.com.br

Francisco Willamar R. Abreu

Graduado em Direito pela Universidade Católica de Brasília UCB/DF

Recebido em: 04/07/2017

Aprovado em: 18/05/2018

RESUMO

Trata o presente trabalho de estudo acerca do instituto denominado recall, sem, contudo, exaurir o tema, existente nos Estados Unidos da América e Suíça, que permite a destituição de mandato político das autoridades públicas que representam a sociedade. O estudo do tema decorre do atual momento político vivido pelo Brasil e de uma análise sobre a constitucionalidade de algumas propostas do parlamento brasileiro sobre a inclusão de tal instituto no ordenamento jurídico pátrio. Para compreensão integral do objeto em análise, a princípio, buscou-se explicar sobre os principais sistemas políticos existentes numa perspectiva histórica, bem como suas características de governo. Outrossim, analisou-se as características do instituto denominado recall, e a sua aplicabilidade nos Estados Unidos da América e Suíça. Por fim, buscou-se um exame sobre a constitucionalidade das PEC's 80 e 73.

Palavras-chave: Recall. Revogação. Mandato político. Participação popular. Democracia semidireta. Democracia participativa. Constitucionalidade.

RECALL - AND THE POSSIBILITY OF REPEALING THE POLITICAL MANDATE BY THE VOTERS

ABSTRACT

The present study is about the institute denominated recall, without, however, exhaust the subject, existing in the United States of America and Switzerland, which allows dismissal of the political mandate of the public authorities representing the society. The study of the theme stems from the current political moment lived by Brazil and an analysis of the constitutionality of some proposals of the Brazilian parliament on the inclusion of such institute in the national legal order. For full understanding of the object under analysis, at first, sought to explain about the main existing political systems in a historical perspective as well as its characteristics of government. Furthermore, the characteristics of the institute denominated recall were analyzed, and also its applicability in the United States of America and Switzerland. Finally, an examination was sought on the constitutionality of PEC's 80 and 73.

Keywords: Recall. Revocation. Political mandate. Popular participation. Semidirect democracy. Participative democracy. Constitutionality.

1 INTRODUÇÃO

Os sistemas de governo tiveram várias formas durante a evolução da sociedade, tendo os primeiros traços marcantes de um governo que o povo exerce sua soberania na Grécia, onde o povo se reunia no Ágora para a discussão sobre a vida política. A ideia grega de participação popular foi vista com bons olhos e hoje a Democracia predomina como forma de governo em grande parte do mundo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe ao cenário brasileiro um avanço em termos de Democracia. Tendo em seu corpo, mais precisamente no seu primeiro artigo, bem no seu primeiro título, os Princípios Fundamentais, constituindo o Estado brasileiro, como Estado democrático de direito, trazendo fundamentos como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais e do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tenha previsão expressa de institutos de Democracia Semidireta, mais precisamente no art. 14. O que é considerado como um grande avanço em termos de Democracia, após os períodos de supressão de direitos da população na história brasileira. Esses institutos não têm sido muito utilizado como meios que permitem um acesso da população na vida política.

A longinquidade que existe atualmente entre os representantes do povo e seu corpo eleitoral, geralmente escolhido em meio a uma enormidade de candidatos, sem nenhuma identificação pessoal entre si, fez surgir um cenário de crise no sistema político brasileiro, abafando a ideia inicial de uma Democracia participativa no país.

Em meio ao cenário atual de instabilidade política, o recall surge como um possível meio de efetivamente dar poder ao povo, assim como está descrito no parágrafo único, do art.1º da Constituição da República Federativa de 1988.

Esse instituto que tem origem no direito norte americano, que atualmente é aplicado em grande parte dos Estados Unidos da América, e permite ao eleitorado a revogação do mandato político das autoridades públicas, incluindo nesse rol os juízes e suas decisões ou mesmo confirmar a mandato daquele agente público, trazendo uma ideia mais justa de Democracia participativa.

Na Suíça, também há a previsão de aplicação de um instituto parecido com o aplicado nos Estados Unidos da América, trazendo como principal diferença entre eles, é que nessa Confederação, o instituto permite a dissolução do parlamento pelo eleitorado.

Não esgotando apenas nesses países, apenas demonstrando onde esse instituto é mais aplicado, e no caso dos Estados Unidos da América, o berço do recall.

Por outro lado, o parlamento brasileiro tentou abrir uma discussão para a possível implementação de uma mescla entre os dois institutos no ordenamento jurídico pátrio, mas sua tramitação não foi de conhecimento público, nem tampouco houve uma grande adesão dos parlamentares da época.

O presente trabalho analisou o instituto do Recall aplicado nos Estados Unidos da América e o *Abberufungsrecht* aplicado na Suíça. E com o estudo desses institutos, tentou-se ver a possibilidade de revogação do mandato dos parlamentares brasileiros pelo seu corpo eleitoral.

Por fim, buscou-se neste trabalho uma análise sobre a constitucionalidade das Proposta de Emenda à Constituição nº 73/2005 e 80/2003, que tramitaram no Senado Federal brasileiro, com o intuito de aplicar o recall, somente referente ao mandato daqueles agentes públicos que são eleitos pelo povo.

Buscando uma análise por meio das cláusulas pétreas da Carta Magna de 1988, se tal projeto fere material ou formalmente o texto constitucional e se as Propostas de Emenda à Constituição nº 73/2005 e 80/2003 seriam possíveis de serem aplicadas no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

Por fim, o presente estudo teve como base a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 21 de 2015 que foi aprovada, no dia 21/06/2017, na Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça.

2 SISTEMAS POLÍTICOS E A FORMAÇÃO DA DEMOCRACIA NA ATUALIDADE

Na doutrina moderna e clássica, são diversas as formas de governo apresentadas por diversos autores. Dentre as mais conhecidas e estudadas estão a república, a monarquia, a tirania, entre outras que serão doravante estudadas.

Inicialmente, deve-se compreender o significado da palavra governo, entende-se este como o conjunto ordenado das funções do Estado que deve garantir a ordem jurídica, econômica e social. (DE CICCIO; GONZAGA, 2012, p. 75).

Passado o conceito de governo, adentra-se nas suas acepções doutrinárias, apresentadas por diversos autores clássicos e contemporâneos.

Na concepção de Aristóteles, a aristocracia conceitua-se como governo de alguns, a escolha dos melhores em meio a sociedade. Para elucidar em síntese esse conceito, disserta Bonavides:

Na etimologia da palavra “aristocracia” deparamo-nos já com a ideia de força. Essa raiz evolui naturalmente para a acepção de força da cultura, força da inteligência, força entendida de modo qualitativo, força, por conseguinte, dos melhores, dos que tomam as rédeas do governo. A exigência de todo governo aristocrático deve ser, segundo Aristóteles, a de selecionar os mais capazes, os melhores. (BONAVIDES, 2000, p. 248).

De outro modo, a monarquia, está classificada como governo de um só, no qual o rei determina a lei a ser cumprida e que executa o cumprimento da mesma, todos os poderes estão concentrados na mão de uma única pessoa.

Ainda na visão desse filósofo, a Democracia é tida como governo que precisa acatar aos clamores da sociedade de conservação e a aplicação dos princípios de liberdade e igualdade.

Kleber Couto Pinto (2013) conceitua a monarquia como uma forma de governo que um só governante, rei ou imperador, exerce pelo menos parte da administração do Estado de forma vitalícia e hereditária.

Na concepção do mesmo autor, a república é dividida em duas espécies, a aristocrática e a democrática. A primeira, o Estado está nas mãos de uma classe elitista, exercido de forma temporária pela classe dos melhores. Já a segunda, as funções são exercidas pelo povo, quer de forma direta, ou indiretamente por intermédio de pessoas eleitas pela população, para exercer mandatos temporários.

Aristóteles ainda explana sobre as formas impuras ou deturpadas de governo, são elas a oligarquia, demagogia e tirania. Nessas formas, os detentores do poder desviar-se-iam de sua missão em buscar o bem comum, para buscar os próprios interesses. Já José Geraldo assim conclui o pensamento de Aristóteles:

Em conclusão, portanto, a classificação de Aristóteles tem um caráter *quantitativo*, de acordo com o *número* dos que exercitam o poder político, e *qualitativo* ou *valorativo*, de acordo com o posicionamento dos que exercem o mesmo poder, em face do bem comum. (FILOMENO, 2012, p. 138).

Ainda sobre a visão de formas de governo apresentadas por Aristóteles, Darcy Azambuja traz a classificação atual do pensamento apresentado pelo filósofo:

Quando o governo é exercido por um só, tendo em vista o bem geral, é a monarquia, ou realza: quando é um só que governa, mas no interesse próprio, desprezando o interesse geral dos governados, oprimindo-os e espoliando-os, temos a forma corrupta ou anômala da monarquia, que é a tirania ou despótia. Quando o governo é exercido por uma minoria privilegiada, pela nobreza em benefício de toda a sociedade, temos a aristocracia; se o poder é exercido por essa minoria em proveito próprio, aparece a forma impura ou degenerada da aristocracia, que é a oligarquia. Se o poder é ou pode ser exercido por todos os cidadãos, para o bem comum, temos a democracia; se o governo está nas mãos da multidão revoltada ou esta domina diretamente os governantes, implantando um regime de violência e de opressão, surge a forma corrupta da democracia, que é a demagogia. (AZAMBUJA, 2003, p. 206).

Por outro lado, o historiador grego Políbio de Megalópolis, que viveu no século II a.C, fez sua classificação com base nas diversas magistraturas exercidas durante o período republicano romano. Na sua análise, o autor em pauta afirmou que o governo era exercido de acordo com a predominância de uma magistratura sobre as demais. Exemplificando, quando os cônsules predominavam perante as demais, tínhamos uma democracia, de outro modo, quando se tinha o

domínio do senado, era uma demonstração cristalina da aristocracia. (FILOMENO, 2012, p. 139).

São Tomás de Aquino, ao estudar a visão Aristotélica, chegou às mesmas conclusões que o filósofo, quanto às formas de governo existentes na época, tendo em suas obras apresentado os mesmos modelos comentados na obra do comentado autor.

Já o filósofo da república romana, Marco Túlio Cícero, acrescentou uma quarta classificação de formas de governo, ao modelo apresentado por Aristóteles, tendo apresentado a forma mista de governo, segundo a qual, se apresenta como mera redução ao governo monárquico ou aristocrático, com a criação de órgãos como o Senado aristocrático ou a Câmara democrática. (BONAVIDES, 2000, p. 250).

Outro autor que escreveu sobre as diversas formas de governo foi Maquiavel em sua obra O príncipe, na qual apresenta uma visão dualista. A primeira seria a república e a segunda o principado. Os principados ou são hereditários, nos quais o sangue de seu senhor vem governando há longo tempo, ou são novos. Que por sua vez podem ser inteiramente novos ou um principado adquirido de outro monarca, o domínio, nesse caso, é absolutamente do monarca. (MAQUIAVEL, 2000, p. 3).

A doutrina moderna afama a classificação apresentada por Montesquieu, que traz em sua obra o espírito das leis, a sua classificação, o governo republicano é que, nele, o povo em conjunto, ou certas famílias, possuem o poder soberano; o governo monárquico, que o príncipe nele possui o poder soberano, mas exerce segundo as leis estabelecidas; o governo despótico, que um só nele governa segundo suas vontades e seus caprichos. (MONTESQUIEU, 2000, p. 31).

Darcy Azambuja (2003) traz em sua doutrina as formas de governo contemporânea, sem abandonar os conceitos clássicos apresentados pelos doutrinadores já explanados. O autor traz a ditadura como forma contemporânea, no entanto, a difere da tirania apresentada por Aristóteles, assemelhando-se à monarquia absoluta, assim explanando:

Na visão de Darcy Azambuja, a ditadura não é a tirania porque esta, por definição, é um mau governo, que visa, exclusivamente, ao interesse do governante em prejuízo dos interesses dos governados; ao passo que a ditadura pode ser boa ou má, conforme procura ou não realizar o bem geral. (AZAMBUJA, 2003, p. 244).

Ainda na visão do autor, existe a monocracia autoritária, que consiste no exercício do poder nas mãos de um só indivíduo, que alcançou o poder por um golpe de Estado ou uma revolução, lado outro, a monocracia popular, é quando o poder político é regido por uma Constituição vigente, em um partido único.

Por fim, apresenta o governo autocrático e constitucional apresentado por Eric Weil, assim os conceituando:

Governo autocrático é o que decide e age sem nenhuma intervenção obrigatória de outras instâncias, não está sujeito a nenhuma norma preestabelecida para limitá-lo. Governo Constitucional é o que se considera e é considerado pelos cidadãos como obrigado à observância de certas regras legais que limitam sua liberdade de ação. (AZAMBUJA, 2003, p. 247).

Assim, passada a explanação dos sistemas políticos durante as diversas épocas e diversos pensamentos da doutrina, passa-se a explicar sobre o sistema mais utilizado na atualidade, qual seja, a Democracia.

2.1 Da Democracia

O dicionário da Língua Portuguesa assim define Democracia: “Governo em que o povo exerce a soberania, direta ou indiretamente. 2 - Partido democrático. 3 - O povo (em oposição a aristocracia)” (AURÉLIO, 2016).

Jean Jaques Rousseau, na sua obra o contrato social, trouxe a célebre frase “se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente” Tais palavras demonstram que a Democracia foi sempre bem afamada por grande parte dos autores clássicos e contemporâneos. Paulo Bonavides (2000) assim traz o pensamento de Rousseau:

Governo tão perfeito não quadra a seres humanos — acrescenta o pensador, depois de haver afirmado, na mesma ordem de reflexões, que, tomando o termo com todo o rigor, chegar-se-ia à conclusão de que jamais houve, jamais haverá verdadeira democracia, ou seja, aí o mesmo conceito nas palavras de Duverger: “Nunca se viu e nunca se verá um povo governar-se por si mesmo.” (BONAVIDES, 2000, p. 343).

Noberto Bobbio (2000) apresenta a democracia como o “poder em público” e usa tal expressão para indicar todos os expedientes institucionais, que vinculam os governantes a decidirem às claras e que permitam que os governados enxerguem como e onde eles a tomam. Tal definição não exclui, naturalmente, as diversas formas existentes de democracia.

Bobbio assim diferencia a democracia da atualidade com a dos antigos, “Democracia” significava o que a designa literalmente: poder do *démos*, e não, como hoje, poder dos representantes do *démos*. (BOBBIO, 2000, p. 372).

Bonavides parte da ideia de que a democracia deve ser o governo do povo e para o povo, mas também mostra que foram várias as práticas do sistema que tropeçam durante a aplicação do sistema, por várias dificuldades. (BONAVIDES, 2000, p. 344).

Entretanto, tais dificuldades não invalidam, em absoluto, a diligência que deva fazer para colocá-la em prática, visto tratar-se da melhor e a mais sábia forma de organização do poder, conhecida pela história política e social de todas as civilizações.

Na atualidade, a concepção democracia tem um forte domínio na linguagem política, que

raro o governo, a sociedade ou o Estado que não adote o sistema democrático. De um ponto de vista meramente formal, observa-se na história das instituições políticas, três modalidades de democracia, quais sejam; a democracia direta, a indireta e a democracia semidireta ou simplesmente, a democracia não representativa ou direta, e a democracia representativa, indireta ou semidireta, que é a democracia dos tempos modernos. (BONAVIDES, 2000, p. 346).

A Grécia foi o berço da democracia direta, sobretudo Atenas, onde o povo reunido, no Ágora, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública em um grande centro da nação.

A democracia antiga era democracia de uma cidade, de um povo que abria mão da vida civil, em detrimento das coisas do Estado, nas quais eram deliberadas com grande ardor.

Cada cidade que valorizava a democracia, mantinha com orgulho uma Ágora, uma praça, onde os cidadãos pudessem exercer o seu poder político. O Ágora na cidade antiga, seria similar ao Parlamento dos sistemas atuais.

A democracia apresentada na Grécia sofre algumas críticas, ao passo que dizem que tal sistema tinha uma presença da escravidão, tendo em vista que era o governo da minoria de homens livres, com apoio da maioria esmagadora de homens escravos.

Com a isotimia, a democracia grega abolia os cargos hereditários e funções, abrindo a todos da população o livre acesso aos cargos públicos, sem mais requisitos ou distinção que o merecimento, honradez e a confiança depositada naquele que exerce a função pública. Quanto à isagoria, trata-se do direito a palavra, do direito reconhecido a todos de falar em público nas assembleias populares, de debater amplamente os negócios do poder público. Na visão de Bonavides, como experiência histórica, a democracia direta apresentada na Grécia foi uma bela demonstração de civismo que a civilização clássica legou aos povos acidentais. (BONAVIDES, 2000)

Da aceção de democracia direta apresentada pelos gregos, passamos à concepção de democracia indireta observada em vários sistemas modernos, caracterizada pela presença do sistema representativo.

A democracia moderna ocidental (indireta) tem por bases principais a soberania popular, como fonte de todo o poder legítimo, que se ratifica pela vontade geral. Entre as características da democracia indireta, Bonavides destaca.

O sufrágio universal, com pluralidade de candidatos e partidos; a observância constitucional do princípio da distinção de poderes, com separação nítida no regime presidencial e aproximação ou colaboração mais estreita no regime parlamentar; a igualdade de todos perante a lei (...) (BONAVIDES, 2000, p. 354).

Azambuja afirma que após o modelo de democracia apresentado na Grécia, é natural que

os sistemas modernos sejam baseados no sistema representativo, isto é, o povo não decide diretamente das coisas públicas, do Estado, mas sim por meio de representantes eleitos pelo próprio povo, ou melhor, o Poder Legislativo e o Executivo, não são exercidos diretamente pelos cidadãos e sim pessoas especializadas eleitas para isso (AZAMBUJA, 2003, p. 223).

Ainda na visão do autor, a democracia representativa, ou o regime representativo, é o sistema comum de governo nos Estados modernos, ao passo, que nos últimos decênios a doutrina política e a legislação constitucional preconizam e adotaram modificações sensíveis no regime representativo, surgindo assim uma terceira modalidade de democracia, a democracia semidireta, a qual passa-se a explicar.

Com as características dos atuais modernos, mostra-se uma possibilidade irremovível de se alcançar a democracia direta idealizada e exercida pelos cidadãos gregos. Contudo entende Bonavides.

Mas do mesmo passo percebeu-se ser possível fundar instituições que fizessem do governo popular um meio-termo entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa tradicional dos modernos. Na democracia representativa tudo se passa como se o povo realmente governasse; há, portanto, a presunção ou ficção de que a vontade representativa é a mesma vontade popular, ou seja, aquilo que os representantes querem vem a ser legitimamente aquilo que o povo haveria de querer, se pudesse governar pessoalmente, materialmente, com as próprias mãos (BONAVIDES, 2000, p. 355).

Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade do povo faz-se parcialmente. A soberania encontra-se com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se pratica, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importante da política.

Determinadas instituições como o *referendum*, a iniciativa popular, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção popular, garantindo dessa maneira a decisão em última instância de determinadas matérias.

Destarte, Azambuja diz que a democracia semidireta 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, algumas vezes, diretamente na elaboração das leis e em outros momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais. (AZAMBUJA, 2003, p. 224).

A Suíça é considerada pela doutrina o berço da democracia semidireta. De suas seis Constituições, a contar a de 1798, apenas uma, a de 1801, não foi submetida à ratificação popular. Sua atual Constituição, a de 1874, ainda em vigor, toda disciplina constitucional deve ser submetida a *referendum*, qualquer reforma que seja proposta ou revisão constitucional, tanto na esfera federal, como nos cantões, deve ser proposta e aprovada pelo povo.

Depois da Suíça, é por certo nos Estados Unidos da América onde o governo semidireto mais se desenvolveu. Os Estados Unidos há muito tempo tinham conhecimento sobre o

referendum constitucional, mas foi em meados do século XX que, como uma reação aos desvirtuamentos do regime representativo, o adotaram para as leis ordinárias, ao lado da iniciativa popular e de outra forma de democracia semidireta o *recall*. (AZAMBUJA, 2003, p. 227).

Na Alemanha, com a Constituição de Weimar apareceram modalidades genuínas de aplicação dos institutos da democracia semidireta, particularmente com o respeito ao chamado *referendum* arbitrai.

Na França, o destino desses instrumentos de presença popular não foi dos mais brilhantes. A despeito de que a Constituição de 1793 dispusesse acerca da aplicação do *referendum* a matéria legislativa ordinária, aquela Carta Magna nunca entrou em vigor. (BONAVIDES, 2000, p. 356).

2.2 Sistema Político adotado no Brasil

Quanto ao sistema de governo adotado no Brasil, para sua identificação é necessário analisar o que está positivado na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, que assim dispõe.

Analisando especificamente o caput do artigo acima transcrito, observa-se que o Brasil adotou como sua forma de governo, assim como diversos países, a República, no sistema federativo que será doravante explanada.

A Federação, sistema adotado no Brasil, consiste em uma união perpétua e indissolúvel de Estados autônomos, mas não soberanos, sob a égide de uma Constituição e que, revestidos dessa forma, passam a constituir uma pessoa de direito público internacional. (DE CICCIO; GONZAGA, 2012, p. 94).

A indissolubilidade dos Estados prevista na Constituição consubstancia o caráter perpétuo da Federação adotada pelo ordenamento jurídico pátrio.

O Brasil adotou o regime presidencialista desde a proclamação da República em 1891. No sistema presidencialista, o Estado e Governo se unem no Poder Executivo, segundo Cezar Saldanha Souza Junior, o peculiar desse sistema é que o executivo reúne Governo e Estado, na sua visão, o presidencialismo exige condições sociopolíticas especiais: sociedade forte, anterior ao Estado e autorregulada; federação real, de baixo para cima, em que o autogoverno realmente funcione; um consenso social em torno da ordem econômica (GROBA BANDEIRA, 2015).

As características do regime presidencialista são assim resumidas pelo Professor Malheiros Fiuza:

Separação de funções do Estado (legislativa, executiva e judiciária); - Poder Executivo unipessoal (monocrático);
Independência rigorosa entre o Executivo e o Legislativo, com uma interdependência por coordenação, caracterizada pelo sistema de freios e contrapesos; - o veto (pelo Presidente);
O controle de constitucionalidade (pelo Judiciário) e

eleição direta ou indireta do presidente. Quando indireta (como nos EUA e na Argentina), nunca pelo Parlamento, e sim por um colégio eleitoral formado por cidadãos-delegados, distintos dos parlamentares. (FIUZA, 2004, p. 213).

O sistema presidencialista é muito firme à teoria tripartite apresentada por Montesquieu, uma vez que reparte as funções precípua de cada um dos poderes. Apesar da clara delimitação de funções, é necessário ressaltar que os poderes são independentes, mas não absolutos, é previsto na própria Constituição sistema de vigilância recíproca entre o Legislativo, Executivo e Judiciário. (DE CICCIO; GONZAGA, 2012, p. 101).

3 O INSTITUTO DO *RECALL* E A PROTEÇÃO À DEMOCRACIA

Democracia Direta vem sofrendo algumas alterações e, não mais se encontra em seu estado puro. Com o atual cenário brasileiro mostram-se as alterações daquela ideia inaugural da Democracia confiada aos representantes do povo.

O *Recall*, objeto que doravante será estudado, faz parte da ideia de Democracia Semidireta que resgata a participação popular na política e nos assuntos de interesse nacional.

Partindo da premissa de que o poder político depende da legitimidade, o *recall* se mostra como um instrumento do controle político pautado na participação popular municiada de legitimidade.

3.1 Origens do *Recall* do mandato político

Ao analisar o marco inicial da perda da função, nos remete à Grécia Antiga, quando os magistrados eram destituídos de seu cargo por meio dos votos daquele que os elegeu.

A democracia ateniense trazia um instituto chamado de ostracismo, que autorizava o banimento de autoridades por intermédio da aprovação da população, que acarretava o exílio da autoridade por dez anos. (ÁVILA, 2009, p. 56).

No período Medieval e durante a era moderna, existia o mandato imperativo, quando era facultado a destituição do mandato político por seus representados, dentro de uma ótica totalmente civilista.

É importante ressaltar que foi a partir do fim da Idade Média que se desenvolveu a ideia do Mandato Imperativo (vinculação do eleito à vontade do eleitor, impondo ao eleito a obrigação de votar as leis de acordo com a vontade do eleitor, sob pena de ter seu mandato revogado). (AIETA, 2002).

O aparecimento de formas modernas de governo representativo se originou na primeira Constituição francesa escrita, em 1791, Seção III, art. 1.º, n. 7: "Os representantes eleitos nos

departamentos não serão representantes de um departamento particular, mas de toda a nação, e não lhe poderá ser dado nenhum mandato." (AIETA, 2002).

A Suíça tem um mecanismo utilizado para isolar uma autoridade da Confederação antes do fim natural, que permitia aos cidadãos pedir uma votação para a discussão da destituição de um parlamentar ou membro do conselho. Esse dispositivo integrou o ordenamento jurídico suíço, a partir de 1850, embora já fosse aplicado pelo uso costumeiro. (ÁVILA, 2009, p. 57).

3.1.2 Estados Unidos da América

Ao discutir sobre o *recall*, a primeira lembrança que vem à mente é o instituto aplicado pelos norte-americanos, o instituto aplicado nos Estados Unidos da América possui características próprias.

A forma inicial do *recall* surgiu no período colonial, de forma não uniforme, permitindo a revogação de mandatos dos representantes, possivelmente espelhada no mandato imperativo e nas sociedades antigas. (ÁVILA, 2009, p. 58).

A participação dos indivíduos nas tomadas de decisões locais é um costume da população americana. No período colonial, tinham as Assembleias que decidiam sobre orçamento e leis, com votação popular. (ÁVILA, 2009, p. 58).

Destarte, foi o movimento progressista americano (apoiado por partidos de esquerda) que resgatou o primitivo *recall* das antigas colônias, agora, com novas roupagens oriundas do Velho Continente. A democracia semidireta com foco nos governos locais era o que havia de mais moderno em termos de política. (ÁVILA, 2009, p. 62).

Em 1911, na Califórnia, foram definitivamente aprovados o referendo, a iniciativa popular e o *recall*. O *recall* foi instituído também no Estado de Oregon, antes da Califórnia, em junho de 1908 e, ao longo do século XX, muitos outros Estados e cidades passaram a contar com tal mecanismo em suas Constituições e leis orgânicas. (ÁVILA, 2009, p. 63)

Alguns Estados-membros da União americana aplicam o *recall*, v.g , Califórnia, Los Angeles, Massachusetts, entre outros, que têm mais voga na esfera municipal do que na estadual. Cerca de mil municípios americano o adotam. A instituição inexistente no plano federal. Na órbita estadual, conforme assinala Duverger, são modestos os seus resultados: um único Governador, o de Oregon, em 1821, caiu pelo *recall*, justamente naquele Estado que Lowell batizou como “o maior dos laboratórios da experiência-popular.” (BONAVIDES, 2000, p. 377).

3.2 O uso de institutos semelhantes ao *Recall* em outros países

A Constituição de Weimar em seu artigo 71 dispunha sobre a destituição do Presidente do Reich, a pedido do *Reichstag*, por meio de votação popular. Feita a consulta, o recall se consumava com a queda do Presidente, quando o resultado da votação lhe era desfavorável ou com sua manutenção no poder, quando a confiança popular lhe renovava o mandato, reelegendo-o e dissolvendo o *Reichstag*. (BONAVIDES, 2000, p. 377).

Na antiga União Soviética, os publicitas do regime jactavam-se do direito de revogação, previsto no artigo 142 da Constituição, que instituíra uma espécie de mandato imperativo dos chamados representantes das classes trabalhadoras. Os deputados ficavam obrigados a prestar conta aos eleitores de seu trabalho, e podiam ter o mandato revogado a qualquer momento. (BONAVIDES, 2000, p. 378).

3.3 A definição de *Recall*

Segundo o Dicionário Michaelis (2000) de tradução da língua inglesa para a língua portuguesa, o significado desse instituto com tradução do termo em inglês é:

Recall. S.1 Revogação, chamada f. de volta. 2. (milit.) toque m.de chamada. 3. Recordação, lembrança f. 4. Revogação, Anulação f. 5. (E.U.A) Destituição de funcionários públicos, por votação popular. II v. revocar, chamar de volta, mandar voltar. 2. Recordar, lembrar. 3. Revogar, anular, cancelar. 4. Destituir, demitir.

O Ministro Walter Costa Porto (2012) afirma no seu livro o Dicionário do Voto, que o *recall* é baseado na teoria de que o povo deve manter controle mais direto e elástico sobre os ocupantes de cargos públicos e, parafraseando uma expressão familiar do Oregon, “deve ser capaz de despedir esses representantes como o fazendeiro dispensa seus empregados.”

Em ciência política, recall designa um meio ou procedimento pelo qual a posse permanente de um cargo público pode ter fim por meio do voto popular. O recall deve ser relacionado ao impedimento, à comunicação da legislatura, ao quo-warranto, à exoneração compulsória e à expropriação judicial. O recall difere dos demais procedimentos porque a remoção é efetuada pela decisão eleitoral popular; e nesse caso é semelhante a um referendo. (AIETA, 2002).

Paulo Bonavides (2000), assim define o *recall*: É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando

Nesse prisma, Alberto Antônio Zvirblis (2006) diz que o *recall* se constitui na revogação

do mandato. É a retirada do poder de alguém que tenha sido eleito para uma função pública

Por seu turno, Marcos Ramayana assim explana sobre tal instituto:

Outrossim temos ainda apontados por parte da doutrina outros mecanismos de participação popular, a saber: o recall, cuja tradução é revogar ou demitir, que deveria ser utilizado no Brasil; quando por referendo os eleitores podem ser chamados a decidir pela revogação do mandato eletivo antes do prazo terminal, ou seja, a demissão do parlamentar que não cumpriu as promessas de campanha eleitoral. (RAMAYANA, 2010).

Na visão de Velloso (2016), o *recall* é o instituto da democracia semidireta, mas que não foi implantado entre nós, é o recall, instituto que originariamente nasceu nos Estados Unidos. Significa o término do mandato do parlamentar antes da data prevista porque não houve o cumprimento dos programas firmados na campanha eleitoral. O Ministro Walter Costa Porto afirma que o recall é baseado na teoria de que o povo deve manter controle mais direto e elástico sobre os ocupantes de cargos públicos e, parafraseando uma expressão familiar do Oregon, “deve ser capaz de despedir esses representantes como o fazendeiro dispensa seus empregados.”

Por fim, Dalmo de Abreu Dallari (2016) assim explana sobre o *recall*, é uma instituição norte-americana, que tem aplicação em duas hipóteses diferentes; ou para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei. No primeiro caso, exige-se que um certo número de eleitores requeira uma consulta à opinião do eleitorado, sobre a manutenção ou a revogação do mandato conferido a alguém, exigindo-se dos requerentes um depósito em dinheiro. Em muitos casos, dá-se àquele cujo mandato está em jogo a possibilidade de imprimir sua defesa na própria cédula que será usada pelos eleitores. Se a maioria decidir pela revogação está se efetiva. Caso contrário, o mandato não se revoga e os requerentes perdem para o Estado o dinheiro depositado.

3.3 A definição de *Recall*

O *recall* é uma das três formas de exercício direto do poder político pelo povo nos Estados Unidos. As duas outras são o referendo e a iniciativa popular das leis. Vale notar que a figura do recall não existe com relação a eleitos para mandatos federais. (AIETA, 2002).

A aplicação do presente instituto nos Estados Unidos é bastante visível nos níveis estaduais e municipais, abrangendo inclusive juízes e promotores públicos, que são eleitos pela população local, abrangendo a lista incluindo xerifes, são aplicáveis nesses casos o *recall* para pôr fim ao mandato dessas autoridades antes de seu término natural.

Nos EUA, o *recall* é usado quase que exclusivamente em áreas governamentais locais; só poucos Estados, a exemplo do Oregon, Alasca e Dakota do Norte dele se utilizaram para

funcionários estaduais eleitos. Os funcionários do Poder Executivo eleitos estão mais sujeitos ao recall, mas alguns sistemas o aplicam aos funcionários do Judiciário e do Legislativo. Alguns outros estabeleceram o recall para funcionários nomeados. (AIETA, 2002).

Atualmente, dezoito Estados americanos e o Distrito de Columbia possuem em suas legislações o *recall*. O Estado de Virginia não tem previsão deste instituto, porém, permite a qualquer cidadão apresentar uma petição requerendo uma audiência judicial com o objetivo de remover um agente público. (ÁVILA, 2009, p. 93).

Segundo Dallari (2016), nos Estados Unidos existem duas espécies de *recall*. O *recall judicial* que é utilizado para revogar decisões judiciárias monocráticas ou de Tribunal local ou regional que tenha indeferido aplicação de uma legislação por motivo de constitucionalidade. A segunda é a utilizada para revogar o mandato de um agente público ou político.

Tanto o *recall* de juízes como o judicial são bastante controversos. Desde quando foi instituído o *recall*, no início do século XX, a possibilidade de destituir juízes e revogar decisões judiciais sempre passou por vários debates, principalmente por entrar em choque o princípio da independência do Judiciário, princípio bem arraigado no sistema jurídico norte americano. (ÁVILA, 2009, p. 93).

Em que pese a existência de previsões normativas sobre o *recall*, seus resultados não são significativos em nível estadual, tendo como os dois únicos casos de aplicação para revogar o mandato de governador nos Estados de Dakota do Norte no ano de 1921 e no Estado da Califórnia no ano de 2003, tendo grande aplicação do instituto em nível local. (ÁVILA, 2009, p. 95).

Aieta (2002) assim dispõe sobre as características do *recall*:

Como explicitado no conceito, recall significa, propriamente, o mecanismo que permite aos eleitores destituir do mandato um funcionário público. Esse procedimento, para ser desencadeado, requer algumas medidas prévias, tais como:

Uma petição, estabelecendo as razões do recall (ação pretendida), deve ser redigida e posta em circulação para receber as assinaturas de adesão à proposta;

Quando as assinaturas forem suficientes (geralmente 5% ao eleitorado registrado), a petição é submetida às autoridades, que ordenam a convocação para eleição;

Número exigido de assinaturas válidas nas petições resulta na convocação de uma nova eleição especial;

Se a maioria for favorável ao recall, o funcionário é substituído por um sucessor que pode ser escolhido pelo voto na própria eleição do recall ou por meio de uma eleição subsequente.

Do contrário, ele continua no cargo.

Ainda na visão da autora, o *recall* processa-se de maneira relativamente simples. Um cidadão ou grupo de cidadãos formula uma petição com certo número de assinaturas de eleitores, expondo as justificativas para o *recall* do funcionário, e a apresenta perante o funcionário competente (geralmente o secretário de Estado para assuntos estaduais, ou o funcionário da cidade ou do condado para assuntos locais). (AIETA, 2002).

No tocante à quantidade de assinaturas necessárias para a revogação do mandato, não há uma uniformidade nos vários sistemas desse instituto, embora tem-se como costume a exigência de 25% (vinte e cinco por cento) dos votos totais obtidos na última eleição.

As regras, realmente, variam de Estado a Estado. Em alguns deles, como o Alasca, a petição para se realizar a votação de *recall* deve ser assinada por vinte e cinco por cento dos votantes na última eleição na circunscrição em causa - tanto para destituir autoridades municipais como estaduais. Em outros, como a Califórnia, a destituição de uma autoridade eleita em âmbito estadual requer a assinatura de doze por cento dos votantes nessa eleição; para outros cargos, como os de deputados estaduais, eleitos pelos distritos, o número de assinaturas necessárias é de vinte por cento dos votos dados no distrito pelo qual tenha concorrido e sido eleito o deputado cujo mandato se pretende revogar. (AIETA, 2002).

Após colhida a petição com a quantidade de assinaturas, há a designação de um funcionário para que atestar a veracidade de cada assinatura ali lançadas e, se houver a quantidade suficiente de assinaturas válidas, ele atestará a aptidão do petítorio e, em seguida a autoridade competente irá designar a data da votação. (AIETA, 2002).

Após a fase da petição, a eleição do *recall* pode acontecer de duas maneiras. A primeira, há uma única eleição na qual já se decide sobre a substituição da autoridade acusada, esta primeira forma, por sua vez, possui duas variantes. A primeira, procede-se apenas a uma eleição para o cargo, concorrendo o acusado como candidato. Na segunda variante, o eleitor vota, em primeiro lugar, sobre a destituição ou não da autoridade submetida ao processo e, posteriormente sobre quem deve substituí-lo. Nessa hipótese, ambos os votos são expressos na mesma cédula e a autoridade acusada não poderá concorrer como candidato. (ÁVILA, 2009, p. 97).

Na segunda forma, a cédula de votação contém apenas a pergunta se autoridade deve ou não ser destituída do cargo, se a maioria decidir pela decisão o cargo é declarado vago e uma nova eleição deverá ser realizada para a escolha do respectivo substituto. (ÁVILA, 2009, p. 97).

Exige-se a maioria absoluta de votos para que o funcionário seja exonerado, embora quase todos os sistemas adotem uma votação por maioria relativa para preencher a vaga. Poucos são os sistemas em que essas duas questões devem ser decididas em eleições distintas. (AIETA, 2002).

3.5 A aplicação do *Abberufungsrecht* na Suíça

O *Abberufungsrecht* é a forma de revogação coletiva. Aqui não se trata, como no *recall*, de cassar o mandato de um indivíduo, mas o de toda uma assembleia. Requerida a dissolução, por determinada parcela do corpo eleitoral, a assembleia só terá findo seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o

corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular. Sete cantões na Suíça e um semicantão desse mesmo país admitem em suas instituições o *Abberufungsrecht*. (BONAVIDES, 2000, p. 379).

Para alguns autores, o recall norte-americano e o *Abberufungsrecht* suíço constituem modalidades do chamado direito de revogação popular, que pode ser exercido com vistas a um caso individual, como no recall, ou coletivo, como no sistema do instituto suíço citado, em que se pretende a dissolução de assembleias ou de governos cantonais. (AIETA, 2002).

Ávila (2009) dispõe que na Suíça há o tradicional instituto denominado *Abberufungsrecht* que prevê a revogação coletiva de todos os mandatos políticos da assembleia.

3.6 Institutos aplicados no Brasil

Atualmente no ordenamento jurídico brasileiro têm alguns institutos de democracia popular, são eles o referendo, plebiscito e a iniciativa popular (art.14 da CF/88). No Brasil não há o instituto do *recall*, apesar de terem proposta para a inclusão deste instituto ao ordenamento jurídico pátrio, não há previsão expressa em nenhuma lei ou mesmo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A Constituição Federal traz previsão expressa para o exercício da soberania popular, por intermédio de consultas públicas exercidas de forma direta, mediante o plebiscito e o referendo (CF, art.14, *caput*), disciplinando, ainda, que caberá privativamente ao Congresso Nacional autorizar os referidos institutos, ressalvadas as hipóteses que a própria Constituição expressamente determinar (por exemplo: art.18, §§ 3º e 4º; art.2º do Ato Constitucional das Disposições Transitórias) (MORAES, 2016, p. 241).

Carlos Velloso (2016) assim dispõe sobre o plebiscito (do latim plebis – e scitum – decreto) é um instituto político conexo com o referendo, e ambos visam a consultar o povo a respeito de determinadas leis.

Toda vez que há a necessidade da convocação da população para se manifestar a respeito de uma lei antes de sua promulgação, refere-se ao plebiscito, caso seja convocado o povo após sua promulgação diz-se referendo. (O referendo e plebiscito foram regulamentados pela Lei n.9709/98)

A fiscalização desses institutos cabe à Justiça Eleitoral, tendo como quórum maioria simples da população para sua efetivação. A incumbência para autorizar o referendo e convocar o plebiscito é do Senado Federal, segundo a inteligência do art.49, inciso XV, da CF/88.

Nas palavras de Marcos Ramayana (2010), esses institutos podem assim serem conceituados:

Entende-se por plebiscito uma espécie de consulta tipicamente popular sobre tema previamente estipulado. Diz o art. 2º, § 1º, da aludida lei (Lei nº 9709/98): O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido. Sobre referendo, afirma o § 2º do art. 2º da norma acima: O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

O referendo é aprovação de um determinado projeto à vontade popular de alguma determinada matéria, para que esta seja objeto ou não de formulação legislativa. Assim, plebiscito e referendo se distinguem, basicamente, em relação ao momento da consulta, plebiscito anterior e o referendo posterior (SILVA, 2016).

Alexandre de Moraes (2016) assim define os institutos em estudo:

Enquanto o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, o referendo consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva).

A iniciativa popular por sua vez, permite que o povo leve até o Congresso Nacional leis que sejam do agrado da maioria. A iniciativa não cabe de forma individual, tem por obrigatoriedade a iniciativa coletiva.

Para isso, faz-se necessário um por cento do eleitorado nacional, com distribuição em obrigatoriamente em 5 Estados-Membros, com apoio de três décimos por cento em cada Estado.

A iniciativa popular, instituto com previsão expressa no art.14, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

A doutrina de Kildare Gonçalves de Carvalho (2015), conceitua a iniciativa popular: na democracia participativa destacam-se três instrumentos: a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. A iniciativa popular é um procedimento que permite ao povo levar ao poder legislativo proposta de adoção de norma constitucional ou legislativa

Na democracia participativa destacam-se três instrumentos: a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. A iniciativa popular é um procedimento que permite ao povo levar ao poder legislativo proposta de adoção de norma constitucional ou legislativa (CARVALHO, 2015, p. 245).

4 ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS PEC'S Nº 80/2003 E Nº 73/2005

No ordenamento jurídico brasileiro não existe o instituto do *recall* analisado no presente trabalho, mas alguns movimentos legislativos que tramitaram no Congresso Nacional buscaram implementar tal instituto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. E recentemente a aprovação pela Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 73/2005, de autoria do ex Senador Eduardo Suplicy, previa a instituição do *recall*, inclusive com a dissolução da Câmara dos Deputados, entretanto a ideia nasceu de uma campanha nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A presente PEC modificaria o art.14 da CF, prevendo a revogação do mandato do Presidente, Senadores e Deputados, por meio de petição dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Existe também a PEC nº 80/2003 de autoria do Senador Walter Pinheiro, que também prevê a modificação do art.14, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, incluindo o *recall* e o veto popular, como institutos de democracia semidireta.

Entre outras propostas, segundo Michel Temer (2006, p. 73), durante a Assembleia Constituinte foi apresentada uma proposta de emenda com o chamado voto destituente, permitindo aos eleitores (0,5% do eleitorado do Município, Estados ou da União) encaminhar petição fundamentada às Mesas Legislativas, solicitando a destituição parlamentar.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Carta promulgada em 05.10.1988, surgiu a tentativa pioneira, encabeçada pelo Deputado Lysâneas Maciel, do PDT carioca, de implantar no Brasil, um instituto equivalente ao *recall*, que veio a ser denominado voto destituente. (AIETA, 2002).

Recentemente, o Ministro Joaquim Barbosa defendeu a implementação de institutos que permitissem a participação popular na decisão sobre os mandatos dos parlamentares, entre eles o *recall*.

4.1 Emenda à Constituição

O legislador constituinte de 1988, ao prever a possibilidade de alteração das normas constitucionais por meio de um processo legislativo especial e mais dificultoso que o ordinário, definiu nossa Constituição Federal como rígida, fixando-se a ideia de supremacia da ordem constitucional. (MORAES, 2016).

O próprio Texto Constitucional admite a possibilidade de sua alteração, e contempla, para tanto, um processo legislativo especial, mais dificultoso que aquele previsto para a alteração das leis em geral. Isso confere, ademais, a característica de rigidez à Constituição Federal. (TAVARES, 2016, p. 1025).

José Afonso da Silva (2016) conceitua a emenda à Constituição como o processo formal de mudança das constituições rígidas, por meio de atuação de certos órgãos, mediante determinadas formalidades, estabelecidas nas próprias constituições para o exercício do poder reformador. Ainda sobre emenda à Constituição Alexandre de Moraes (2016) assim aduz:

A emenda à Constitucional Federal, enquanto proposta, é considerada um ato infraconstitucional sem qualquer normatividade, só ingressando no ordenamento jurídico após sua aprovação, passando então a ser preceito constitucional, de mesma hierarquia das normas constitucionais originárias.

Portanto, qualquer tentativa de mudança no texto constitucional, deve observar o que foi disposto previamente pelo legislador constituinte originário, respeitando o que prescreve o art.60 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Obtendo essa compatibilidade, a emenda será inserida no ordenamento jurídico com status constitucional, devendo também, está em consonância com as demais normas originárias. (MORAES, 2016, p. 684).

O art.60 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dispõe sobre os requisitos básicos para uma Proposta de Emenda à Constituição. A iniciativa da Proposta de Emenda à Constituição é considerada concorrente e privativa, podendo ser proposta por 1/3 no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou ainda, pelo Presidente da República. Dispõe ainda o art.60 da Constituição Federal de 1988, que poderá ser proposta por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

A proposta de emenda será debatida e submetida à votação em cada Casa do Congresso Nacional, em 02 turnos e, será considerada aprovada se obtiver, em ambos, 3/5 dos votos dos respectivos membros. Sobre a matéria ainda complementa o autor:

No tocante ao processo legislativo, interessante notar que o texto aprovado por uma Casa não pode ser modificado pela outra sem que a matéria volta para a apreciação da Casa iniciadora. O Congresso Nacional tem utilizado a técnica da PEC Paralela, ou seja, a parte da PEC que não foi modificada é promulgada e a parte modificada volta para reanálise, e como se fosse uma nova EC, para a Casa iniciadora. A não observância desse requisito formal caracterizará o vício de inconstitucionalidade. (LENZA, 2016, p. 702).

Mais uma imposição formal é que a promulgação da emenda seja realizada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de acordo com o que está disposto no art.60, parágrafo terceiro da Constituição Federal de 1988.

Pedro Lenza (2016) ainda dispõe sobre a proposta de emenda rejeitada ou havida prejudicada. Nesse caso, a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida prejudicada não pode ser objeto de nova apresentação na mesma sessão legislativa.

Em algumas circunstâncias, o legislador originário previu normas que não poderão ser modificadas por meio de emendas constitucionais, são elas, a intervenção federal, o estado de defesa e o estado de sítio, objetos que em decorrência da gravidade e anormalidade institucionais não poderão ser modificados pelo legislador.

Alexandre de Moraes (2016) diz que não poderá ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e

periódico, a separação de poderes, os direitos e garantias individuais. Essas matérias formam o núcleo intangível da Constituição Federal de 1988, tradicionalmente denominado de “cláusulas pétreas”.

Todas matérias elencadas no art.60 da Constituição da República Federativa de 1988, tiveram uma proteção especial do legislador originário com a intenção de evitar sua modificação pelos representantes do povo.

4.2 A proposta de Emenda Constitucional nº 73/2005

A presente proposta de emenda, fez parte de uma campanha nacional em defesa da República e da Democracia, lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Com a justificativa que incluir ao art.14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a possibilidade de revogação do mandato político do Presidente da República, Deputados e Senadores. Que teve como seu primeiro signatário o Senador Eduardo Suplicy.

O disposto no texto da emenda em comento difere do *recall* que é utilizado nos Estados Unidos da América, já que prevê que no caso de destituição do Presidente da República e dos Senadores, estes serão substituídos por seus suplentes, bem como faz um mister com o instituto do *abberufungsrecht*, utilizado na Suíça, já que prevê a dissolução do parlamento, assim como é feito naquele país.

A proposta prevê que a petição será dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com assinatura de 2% do eleitorado nacional, com distribuição em pelo sete Estados membros, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles ou assinatura de 2% do eleitorado estadual, distribuído no mínimo por sete Municípios, com não menos que cinco décimos em cada.

O projeto prevê também que, em caso de negativa no referendo popular para revogação do mandato do parlamentar ou Presidente, não poderá ser realizada nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até o fim mandato do parlamentar.

Verifica-se assim, que a destituição de mandato por meio do *recall*, no caso do Presidente da República e dos Senadores, teve uma influência do instituto aplicado nos Estados Unidos da América e, nos casos dos Deputados, a influência vem da revogação coletiva prevista na Suíça. No caso dos Estados e Municípios a emenda prevê que a Constituição dos Estados e a Lei Orgânica irão prever sobre o dispositivo revogatório, em consonância com o que seria aplicado na Constituição Federal.

4.2.1 Análise da Constitucionalidade da PEC nº 73/2005

Quando analisada pela Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça, não foram inconstitucionalidades na órbita formal, tendo em vista que foram observadas todas as normas para a propositura de uma proposta de emenda à Constituição. Que ao final foi rejeita por esta comissão.

Entretanto, a proposta peca em não prever expressamente a revogação de mandatos nos âmbitos Estaduais e Municipais, tanto no poder Legislativo, quanto no Executivo. Fazendo apenas uma previsão genérica para serem debatidas nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, o que fere o princípio da simetria das normas constitucionais.

Pois, dando tal faculdade aos Estados e Municípios, tal instituto poderia ter aplicação somente para Presidente, Senadores e Deputados Federais e, os outros estariam fora da apreciação por parte da população, de seus mandatos. O que também afronta o princípio da igualdade, podendo causar uma grave insegurança jurídica.

Outro ponto que merece destaque, é que a proposta nada diz sobre o Vice-Presidente da República, nem tampouco dos suplentes dos Senadores. Descumprindo o princípio da isonomia normativa, o que poderia causar grandes injustiças caso fosse aprovada sua aplicação.

Demais disso, a previsão de dissolução apenas da Câmara de Deputados e a não previsão desse instituto ao Senado Federal, com a mistura do *recall* e do *abberufungsrecht*, não deixa claro o suficiente a aplicação de cada instituto e se seria estendido aos âmbitos Estaduais e Municipais.

Traçadas estas observações, apesar de ser uma reflexão bastante interessante para o ordenamento jurídico brasileiro, ainda mais com a crise institucional que estamos passando, a proposta de Emenda à Constituição nº 73/2005, apresentada pelo Senador Eduardo Suplicy com a devida vênia é inconstitucional, por ferir os princípios da simetria das normas constitucionais e por afrontar o princípio da igualdade. Não seria essa proposta, nos termos em que se encontra, a solução para a crise institucional na qual vivemos.

4.3 A proposta de Emenda Constitucional nº 80/2003

A proposta de emenda à Constituição nº 80/2003, é mais abrangente que a PEC nº 73/2005, já que além de trazer a ideia do *recall* dos mandatos dos agentes políticos, traz o veto popular como mais um instituto da Democracia Semidireta.

Na proposta apresentada pelo Senador Walter Pinheiro, diz que o veto é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução. Certo número de cidadãos em

determinado prazo, exercendo o direito constitucional, pode fazer com que uma lei já publicada seja submetida à aprovação ou rejeição do corpo eleitorado. (SENADO FEDERAL, 2003)

Além do veto, temos a ideia de revogação individual e coletivo do mandato dos políticos, com a ideia do *recall* e do *abberufungsrecht* que convocaria o corpo eleitorado a decidir sobre a continuidade ou não do mandato daquele agente público, bem como da dissolução do parlamento.

A principal justificativa e embasamento legal para a propositura da presente proposta, seria a do art.1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em especial ao seu parágrafo único que diz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A PEC nº 80/2003, prevê a inclusão do *recall* do mandato político e o veto popular, como instituto de Democracia Semidireta.

4.3.1 Análise da Constitucionalidade da PEC nº 80/2003

Ao contrário do que previa a PEC nº 73/2005, a PEC nº 80/2003 prevê apenas a inclusão do direito de revogação, individual e coletivo dos mandatos políticos e não a criação de um novo dispositivo abrangendo as normas sobre tais institutos.

Nessa proposta, também, não foi adotado o *recall* previsto nos Estados Unidos da América, tendo na verdade uma mescla entre esse instituto e o *abberufungsrecht*, aplicado na Suíça, tendo a possibilidade de revogação individual e coletiva de mandato político.

Os demais critérios seguiriam o que está disposto na PEC nº 73/2005, já que as duas PEC's tramitaram grande parte do tempo juntas perante o Senado Federal.

A presente PEC não apresenta nenhum vício constitucional formal, nem material, o disposto no art.60 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi cumprido à risca pelos parlamentares que a elaboraram.

Sua previsão expressa deu um caráter nacional aos institutos do veto popular e do voto revogatório, as demais normas infraconstitucionais deverão, pelo princípio da simetria das normas constitucionais, aplicarem em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas o que seria disposto pelo art.14, caso houvesse a modificação.

Isso se demonstra, pelo fato que a PEC nº 80/2003 não aboliu nenhum das cláusulas pétreas previstas no art. 60 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tendo somente ampliado o rol de direito do cidadão. Nesse contexto, a PEC nº 80/2003 é constitucional por não ferir a Constituição Federal de 1988.

Para a aplicação desse instituto é necessário, em primeiro, lugar a modificação do art.14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi o que buscou as duas Propostas

de Emenda à Constituição que foram analisadas individualmente neste trabalho. O *recall* deve ser instituído com o mesmo nome que lhe é conferido nos Estados Unidos da América, sem ter nenhuma modificação de seu nome ou mesmo adaptações, para que fique claro que está se aplicando o instituto de revogação de mandato político.

Dentro dessa perspectiva, o *recall* serve também como forma de expressão política, responsável, e não para a oposição inconsequente, sem medida. Por fim, existe, hoje, o caráter pessoal da relação da representação, os candidatos invadem as casas dos eleitores por intermédio dos diversos meios de comunicação, trazendo diversas promessas de campanha e, após sua eleição não mais dão satisfação da sua vida política aos cidadãos. Em muitas vezes, não representa mais a nação, nem mesmo os partidos que lhe serviram de base para eleição. O que deve ser representado por aquele que exerce a função pública eletiva é o interesse público, o bem comum, que corresponde ao interesse dos eleitores. (ÁVILA, 2009, p. 124). Também Ávila (2009) assim diz sobre a implementação do *recall*:

Além disso, o *recall* não deve ser inserido no sistema político de forma aleatória, pois certamente não funcionará, como acontece hoje com o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. É preciso que o instituto seja inserido dentro de um contexto da reforma institucional e constitucional, baseado na autonomia política dos entes federativos e na modificação do sistema eleitoral, apesar das dificuldades naturais que existem nos níveis estaduais e no nacional em função do espaço geográfico e grande número de eleitores envolvidos.

Não resta dúvida de que a ideia de implementar o *recall* no Brasil foi muito importante, mas o modo que foi discutido no Senado Federal não foi o mais correto, afinal em momento algum da tramitação das PEC's, chamaram o eleitorado nacional para discutir o assunto e votar sua viabilidade para o nosso país.

Destarte, para a instituição do *recall* seria necessário pegá-lo exatamente da forma que é aplicado nos Estados Unidos da América, em relação aos mandatos políticos, e enfim aplicá-lo em nosso ordenamento jurídico, como um verdadeiro instituto de Democracia Semidireta que permite o maior acesso do corpo eleitorado das discussões políticas.

Atualmente, há em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 2015, que está se discutindo a inclusão do art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Prevendo que após transcorrido dois anos da posse do respectivo dos membros do Poder Executivo e Legislativo poderão ter seus mandatos revogados.

A proposta foi discutida e aprovada pela Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça no dia 21/06/2017 e a presente proposta foi declarada apta para ser discutida no Plenário da Câmara do Deputados e do Senado Federal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a ideia de Democracia vem sofrendo uma grande crise, tendo em vista os grandes escândalos de corrupção e de ineficiência da representação política exercida pela grande maioria do parlamento brasileiro. Não ficando restrito apenas ao Poder Legislativo, chegando em diversas oportunidades ao Judiciário e principalmente ao Executivo.

O presente trabalho analisou os principais sistemas de governo que existe na atualidade, sem, contudo, esgotar o tema. Tendo como ênfase o sistema adota no Brasil, qual seja a Democracia, e nesse contexto, os institutos de participação popular.

O atual momento político demonstrou a fragilidade dos institutos de Democracia Semidireta previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mais precisamente no art. 14.

E levando em consideração que a revogação do mandato político está nas mãos das Casas Legislativas do país, e com os escândalos de corrupção, mostrou o corporativismo dos detentores do poder político.

Com este cenário o *recall* aparece como um instituto capaz de resolver os clamores populares por uma Democracia mais justa, já que o modelo deturpado adotado atualmente no país, favorece a impunidade de agentes públicos.

A possibilidade de ter um *recall* no ordenamento jurídico brasileiro, foi um grande trunfo dos Senadores que iniciaram a tentativa de implementação, já que tal instituto mostrou-se eficaz quando foi preciso usá-lo nos Estados Unidos da América e na Suíça. Introduzindo uma política mais responsável e eficiente.

Nesse prisma, o presente trabalho buscou analisar a constitucionalidade das Proposta de Emenda à Constituição nº 73/2005 e nº 80/2003, que trouxeram a possibilidade de aplicar o instituto do *recall* do mandato político no Brasil.

Entretanto, da maneira que foi proposta pelo parlamento brasileiro, não manteve a ideia do país de origem do instituto, alterando sua base, causando vícios que impossibilitou sua implementação no ordenamento jurídico pátrio.

Lado outro, a ideia de ter a população controlando a vida política não é muito confortável a um parlamento acostumado com a impunidade e com a falta de fiscalização, fator este que não permitiu uma análise mais profunda sobre a viabilidade de incluir o *recall* na nossa Carta Magna de 1988.

Do estudo feito, conclui-se, que apesar de ser uma excelente proposta para o avanço da Democracia Semidireta no Brasil, não há possibilidade de aplicação da maneira que foi proposto pelos parlamentares, já que altera seu real sentido. E ao meu ver, diferente do é aplicado nos

SANTOS, Júlio Edstron; ABREU, Francisco Willamar. Recall – e a possibilidade de revogação do mandato político pelos eleitores

Estados Unidos da América, o *recall* no Brasil só seria possível para agentes públicos eleitos pelo voto popular, e deveria ocorrer uma adaptação, sem desfigurar o instituto, pois, são ordenamentos jurídicos diversos.

REFERÊNCIAS

AIETA, V. S. O recall e o voto destituente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 40, p. 157-170, jul./set. 2002. Disponível em: <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc60000015b6876ab791d4b439d&docguid=I4ec07f90f25311dfab6f010000000000&hitguid=I4ec07f90f25311dfab6f010000000000&spos=1&epos=1&td=141&context=50&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

AVILA, C. M. de B. **Recall**: a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 2009. Tese (Doutorado)- Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/pt-br.php>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2003.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 2008.

BOBBIO, N. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARVALHO, K. G. **Direito constitucional**. 21. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

DALLARI, D. de A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo, Saraiva, 2016.

DE CICCIO, C.; GONZAGA, Á. de A. **Teoria Geral do Estado e ciência política**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

DEMOCRACIA. In: DICIONÁRIO do Aurélio. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/democracia>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

DOCTRINAS ESSENCIAIS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, v. 4, p. 51-62, maio 2011. Disponível em: <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6adc50000015b68784ce2f5f41d39&docguid=I72b80a10f25511dfab6f010000000000&hitguid=I72b80a10f25511dfab6f010000000000&spos=2&epos=2&td=141&context=59&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

FILOMENO, J. G. B. **Manual de Teoria Geral do Estado e ciência política**. 8. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SANTOS, Júlio Edstron; ABREU, Francisco Willamar. Recall – e a possibilidade de revogação do mandato político pelos eleitores

FIUZA, R. A. M. **Direito constitucional comparado**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GARCIA, M. Os poderes do mandato e o recall. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 13, n. 50, p. 29-38, jan./mar. 2005.

GROBA BANDEIRA, M. R. **Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/estudo-sistemas-de-governo-br-fr-e-eua>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

KELSEN, H. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. Tradução Maria Júlia Goldwasser. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MONTESQUIEU, C. de S. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

PINTO, K. C. **Curso de teoria geral do estado: fundamento do direito constitucional positivo**. São Paulo: Atlas, 2013.

PORTO, W. C. **Dicionário do voto**. São Paulo: Lexikon, 2012.

RAMAYANA, M. **Direito eleitoral**. 11. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/01/17/proposta-cria-recall-de-politicos-e-veto-popular-a-projetos>>. Acesso em: 01 maio 2017.

SENADO FEDERAL. 2003. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acesso em: 01 maio 2017.

SENADO FEDERAL. 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acesso em: 02 maio 2017.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

TEMER, M. **Democracia e cidadania**. São Paulo: Malheiros, 2006.

VELLOSO, C. M. da S.; AGRA, W. de M. **Elementos de direito eleitoral**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

ZVIRBLIS, A. A. **Democracia participativa e opinião pública: cidadania e desobediência civil**. São Paulo: RCS, 2006.