

Recall, democracia direta e estabilidade institucional

RAPHAEL RAMOS MONTEIRO DE SOUZA
JOSÉ RIBAS VIEIRA

Sumário

1. Considerações iniciais. 2. Crise representativa e ampliação da participação popular. 3. Funções e riscos do *recall*. 4. Parâmetros normativos ante efeitos sistêmicos: da Califórnia ao novo constitucionalismo latino-americano. 5. O caso brasileiro: insuficiência das propostas no Congresso Nacional. 6. Considerações finais.

Raphael Ramos Monteiro de Souza é mestrando na UFRJ. Especialista pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Colaborador do Observatório da Justiça Brasileira. Advogado da União.

José Ribas Vieira é professor associado da UFRJ, professor titular da Universidade Federal Fluminense e professor adjunto da PUC-Rio. Pós-doutor pela Université Montpellier I, doutor e mestre pela UFRJ e mestre pela Ohio University. Pesquisador-líder do Observatório da Justiça Brasileira.

1. Considerações iniciais

A irrupção de manifestações populares surpreendeu o País em 2013, e configurou um movimento sem precedente na história da redemocratização brasileira. Assim como ocorrera em diversos outros locais – da Tunísia à Espanha, passando pelos Estados Unidos e Turquia – os protestos foram marcados por uma estrutura informal-horizantal e por contemplar uma pauta difusa de reivindicações¹.

No Brasil, entre outras demandas como melhorias na saúde, educação e segurança, pode-se afirmar que a ocupação do espaço central das cidades, que contou com amplo apoio dos cidadãos², esteve intimamente ligada ao descontentamento generalizado com a condução do múnus público – em outras palavras, com a denominada crise de representa-

¹ Trata-se de uma lógica comum a tais fenômenos de contestação, impulsionados pelas novas tecnologias e sem lideranças tradicionais, independentemente dos rastilhos que lhes deram causa, como a crise financeira, os regimes autoritários ou a violência policial (CASTELLS, 2012, p. 21-32).

² Mesmo aqueles que não que participavam dos atos lhes eram favoráveis, apontaram pesquisas (JUNGMANN, 2013).

tividade, sintetizada pela ruptura de confiança na relação dos eleitores com candidatos e partidos.

Em reação à efervescência das mobilizações, foram resgatados diversos temas de reforma no plano político-normativo, tais como financiamento de campanhas; fim do voto secreto nas votações do Congresso; extinção da suplência de senador; o sistema eleitoral; e coligações partidárias. Tópicos que oscilaram no debate entre a (des)necessidade de convocação de uma assembleia constituinte exclusiva até um plebiscito ou mesmo referendo. Nenhum deles levados a termo, até o momento, no âmbito do conjunto de medidas legislativas de “resposta às ruas”³.

Interessante ressaltar, todavia, que uma sugestão formulada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Min. Joaquim Barbosa, passou quase despercebida em meio à profusão de acontecimentos. A mais alta autoridade do judiciário nacional defendeu a introdução da revogação de mandatos (*recall*) (RECONDO, 2013) e, conquanto ainda não tenha encontrado a devida ressonância nos meios políticos e sociais, trata-se de um instituto que merece ser examinado, sob o ângulo jurídico-constitucional. É este, pois, o objeto do presente trabalho.

Para tanto, adota-se a perspectiva teórica institucional, notadamente, no viés de seus efeitos sistêmicos e das propriedades emergentes, tais como desenvolvidos por Adrian Vermeule

(2007, 2011). Do mesmo autor, trabalha-se com a concepção de aperfeiçoamentos pontuais no desenho democrático, com vistas à promoção de valores como a responsabilidade, a transparência e a deliberação.

No que tange à estruturação, de início, propõe-se a abordagem das funções e riscos do mecanismo ante o quadro da denominada crise de representação. Em seguida, avaliam-se os parâmetros do instrumento de participação, de modo a se evitar a produção de consequências indesejadas, a exemplo da instabilidade e da imobilização das instituições. Nesse quadro, recorre-se ao método comparativo, a partir dos paradigmas de voto de destituição contidos na Constituição da Califórnia – emblemática, tanto pela longa existência (1911) como pelo recente acionamento (2004) – e, sob critério temporal, no novo constitucionalismo latino-americano, ilustrado pelas Cartas da Colômbia (1991), da Venezuela (1999), do Equador (2008) e da Bolívia (2009).

Chega-se, finalmente, ao cotejo das iniciativas acerca da matéria no Congresso Nacional desde a promulgação da atual Constituição (CRFB/1988), mediante reflexões relativas às peculiaridades do caso brasileiro, analisando-se o conteúdo daquelas propostas de emenda constitucional (PECs), à luz da prevenção de efeitos sistêmicos indesejados.

2. Crise representativa e ampliação da participação popular

Estudar a ampliação dos canais de participação direta nas democracias contemporâneas demanda, primeiramente, pontuar o debate relativo a aspectos da denominada crise de representação. Vale dizer, do fenômeno marcado pelo distanciamento entre eleitores representados e candidatos e partidos eleitos, aliado à concentração de poder (AIETA, 2006, p. 9,

³Na exata expressão de seção especial do sítio do Senado. Entre as proposições iniciais mais significativas, apenas duas tiveram parcial avanço: a) a relativa à extinção do voto secreto em todas as decisões parlamentares (PEC nº 349/2001) foi aprovada na Câmara e encaminhada ao Senado, após o clamor ante a manutenção de mandato de condenado criminalmente. Não obstante, aventa-se ser mais provável a abertura do voto apenas nas hipóteses de cassação de parlamentar (PEC nº 196/2012) e; b) redução do número de suplente de Senador de dois para um, vedando-se a assunção por cônjuge ou parente consanguíneo até segundo grau (PEC nº 11/2003); aprovada pelos os representante dos Estados e pendente de análise na Câmara.

117). Caracterizado, igualmente, pela prevalência de uma política de composições sobre aspectos ideológicos (SARTORI, 2003, p. 104-105). Tal desgaste revela-se, ainda, pela indiferença dos mandatários frente a temas centrais para a população, ausência de compromissos e coerências programáticas, sucessivos episódios de abusos e desvios, entre outros.

Panorama que tem como consequência um quadro de frustração indiscriminada com a classe política, não raro, a de pior avaliação nas sondagens de opinião acerca da confiança nas instituições⁴. Não se trata de um problema exclusivamente brasileiro, dado que as turbulências que promovem a fragilização do liame político também ocorrem em outros países, ao somarem a incapacidade de atendimento das expectativas dos cidadãos à erosão de credibilidade e aos casos de corrupção (CHEVALLIER, 2009, p. 189-191).

Dessa maneira, na linha desenvolvida por Bonavides (2009, p. 64-66), a via segura a fim de estancar a crise e iniciar a regeneração do modelo de representação consiste em incrementar a legitimidade do povo, de onde todo o poder emana, mediante a democracia participativa. Qualquer projeto de reforma política deve, portanto, conceder “parcela nova ou adicional de competência participativa no desempenho direto da soberania”.

No que se refere aos instrumentos de soberania para além do sufrágio direto –plebiscito, referendo e iniciativa popular –, pode-se afirmar que, até o momento, a ativação do que previsto art. 14 da Constituição é bastante tímida⁵. A propósito, a regulamentação feita pela Lei nº 9.709/1998 exige um quórum elevado para edição de decreto legislativo de convocação de consultas. Ao requerer um terço de membros das Casas do Congresso Nacional, chega a ser similar a uma proposta de emenda à Constituição, a espécie de maior rigidez no processo normativo brasileiro.

Noutro giro, tradicionalmente, a ideia de responsabilidade é ínsita no regime republicano. De modo que aqueles que desempenham funções eletivas devem, como contrapartida ao poder investido, submeter-se a permanente controle, seja na esfera político-administrativa, civil, eleitoral

⁴ Na última pesquisa do gênero, de um total de vinte instituições, o Congresso Nacional e os partidos políticos ocupam, respectivamente, a penúltima (29%) e a última colocação (25%). *JCS - Índice de Confiança Social*. Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. Disponível em <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>>. Acesso em 12 out. 2013.

⁵ Em âmbito nacional, em 25 anos de vigência da atual Constituição, convocaram-se apenas duas consultas populares: o plebiscito sobre forma e sistema de governo (1993), em observância ao art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT; e o referendo quanto à vedação do comércio de armas de fogo (2005), em cumprimento ao art. 35 da Lei Federal nº 10.826/2003 – Estatuto do Desarmamento. No tocante à iniciativa popular, quatro projetos venceram etapas até a promulgação, e o mais significativo deles é a Lei Complementar nº 135/2010 – Lei da Ficha Limpa.

e penal (ATALIBA, 2007, p. 66-67)⁶. Em tempos mais recentes, some-se a isso o aprofundamento da dimensão de fiscalização e de prestação de contas presentes no conceito de *accountability*, de origem estadunidense, tido como meta estrutural-institucional a ser perseguida por governos democráticos (FEREJOHN, 1999, p. 131-132).

Assim, em uma primeira leitura, o *recall* parece agregar essas duas noções centrais: participação e responsabilidade. Nesse prisma, a possibilidade de revogação popular de mandatos é tratada, por vezes, como o “suprassumo da democracia” (SIMON, 2009). A par das diversas virtudes do mecanismo, contudo, é preciso não perder de vista que sua mera previsão é capaz de ensejar um fator de instabilidade institucional, como efeito sistêmico, caso inexistam cláusulas de contenção. Este é objeto do tópico a seguir.

3. Funções e riscos do *recall*

A fim de analisar os aspectos favoráveis e contrários do mecanismo sob o ponto de vista de teoria institucional, nos moldes propostos, é preciso assentar um dos elementos centrais dessa concepção, notadamente, a indispensável consideração dos efeitos sistêmicos⁷. Em suma, toda ação ou tomada de decisão por parte dos atores institucionais deve avaliar a produção de

custos ou conseqüências indesejadas, com vistas a minorar os respectivos riscos.

Conforme aponta Vermeule (2011, p. 50-51), tais efeitos não devem ser negligenciados também em vista das múltiplas interações entre as variáveis jurídicas e políticas, das quais podem emergir propriedades globais diversas daquelas, caso sejam isoladamente consideradas. Em outras palavras, determinada regra pode ser avaliada como democraticamente ideal, fora do conjunto de aplicação ou sem tomar em contar os demais elementos que a condicionam; entretanto, ante os resultados práticos, deve sofrer limitações a fim de se chegar a ponto ótimo. Daí por que se entende que deve haver uma calibragem na instauração de meios de participação direta, especificamente, no uso do voto revocatório.

Adotada esta premissa, em primeiro plano, são enfocados os aspectos tidos como positivos do instrumento. Considera-se que a revogação de mandatos funciona como válvula de escape para momentos críticos de tensão democrática. Ou seja, em lugar de uma ruptura extrema, o sistema ofereceria a oportunidade de retirada dos agentes políticos que se revelassem em flagrante descompasso com a vontade dos eleitores. Diferentemente de outros mecanismos de feição acentuadamente jurídica, como o *impeachment* que geralmente reclama pressupostos próprios, o procedimento revela caráter marcadamente político, configurando alternativa de mais simples acionamento (AIETA, 2002, p. 165; CRONIN, 1999, p. 135).

A incorporação do mecanismo revocatório ajusta-se, por conseguinte, à ideia desenvolvida por Vermeule (2007, p. 7) no sentido da introdução de aperfeiçoamentos pontuais no desenho democrático, mediante novos arranjos com vistas à promoção de valores como a responsabilidade, a transparência e a deliberação. Como mencionado, ele possibilita um estímulo

⁶ A título de ilustração - sem exauri-los, ante os limites do estudo -, o regime brasileiro apresenta diferentes mecanismos de resposta, a depender do campo de ilicitude e da função exercida pelo agente, tais como: crimes de responsabilidade ou *impeachment* (art. 85 da CFRB/1988, Lei Federal nº 1.079/1950, Decreto-Lei nº 201/1967); ação civil pública por improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da CFRB/1988 e Lei Federal nº 8.429/1992); perda de mandato por ato incompatível com o decoro parlamentar (art. 55 da CFRB/1988); e ação de impugnação de mandato eletivo (art. 14, §§10º e 11, da CFRB/1988).

⁷ O outro elemento-chave para essa abordagem é a capacidade institucional, vale dizer, o conjunto de atributos e variáveis que habilitam determinado órgão a bem desempenhar uma função, viés que não será objeto do estudo (VERMEULE; SUNSTEIN, 2003, p. 888, 933).

à participação e ao monitoramento mais estreito das atividades dos representados, cientes estes da necessidade de se lançar luzes sobre sua atuação, aproximando-a da observação e da crítica dos titulares do poder.

Evita-se, ainda, que o eleitorado permaneça obrigado a ser governado até o final do mandato por indivíduo de atuação representativa apartada de aceitabilidade mínima. De igual forma, impulsiona padrões de comportamento ético-político que observem, de fato, os critérios admitidos pelo eleitorado, em constante alerta face à circunstância de possível remoção do eleito (COLEMAN, 2011, p. 7).

No argumento delineado por Urbinati (2006, p. 192, 208-209), o *recall* consiste em uma das expressões do “poder negativo” do povo soberano, que lhe “permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores”. De maneira que, “sensatamente regulado”, tem potencial para cumprir a finalidade de “deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos”, habilitando-se solução caso verificada seleção errônea.

Além disso, permite a expansão de um controle contínuo por parte dos cidadãos, na medida em que os dota de um poder que não requer a espera do pleito seguinte para exercício. Nesse contexto, o *recall* é visto como um “remédio para os defeitos da democracia representativa” (CRONIN, 1999, p. 133). Como todo antídoto, porém, sua dosagem deve ser ministrada com prudência.

Dessa maneira, aponta-se a existência de sérios riscos associados ao uso indiscriminado da medida. As ressalvas variam desde a independência no exercício do mandato até os abusos na deflagração por parte de grupos de oposição, passando pelos próprios custos do procedimento.

Em relação ao livre desempenho da representação, alega-se que os governantes ficariam receosos em adotar ações necessárias, porém impopulares, tornando-se escravos da emoção popular do curto prazo (CRONIN, 1999, p. 129). Esse desencorajamento poderia conduzir a medidas meramente populistas, ainda que desastrosas do ponto de vista fiscal, por exemplo.

Uma segunda preocupação seria a de saber se a possibilidade de revogação resgataria nuances próprias de mandatos imperativos – na forma rejeitada pela Assembleia Constituinte Francesa de 1791⁸. Tal espécie eletiva caracteriza-se por contornos quase contratuais, no qual o mandatário torna-se um autômato cumpridor de ordens, reduzido a margens mínimas

⁸ Art. 7º: Os representantes eleitos nos parlamentos não serão representantes de um departamento particular, mas de toda a nação e nenhum mandato lhes poderá ser atribuído (tradução livre). “*Les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d’un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat*”.

de atuação. Era o que ilustrava o Anteprojeto de Constituição Brasileira de autoria do jurista Fábio Konder Comparato (1987, p. 21, 105), no qual se defendia a introdução do modelo de subordinação, mediante compromissos que deveriam ser formalmente aceitos por ocasião do registro das candidaturas⁹.

O autor defendia que, na realidade, os interesses de grupos específicos já estavam albergados de maneira oficiosa. Daí porque seria preferível que tais vínculos parlamentares fossem colocados às claras¹⁰. Radical, o dispositivo previa, inclusive, sanções criminais em caso de admissão de voto em descompasso com o programa prometido¹¹.

Por sua vez, o mandato representativo é livre de qualquer sujeição e exercido no interesse da generalidade – ao menos em tese, uma vez que, como se sabe, há uma intensa atuação das denominadas bancadas, a congregar posições corporativas ou religiosas, entre outras. Ainda assim, embora não vinculado expressamente a determinadas visões, o eleito não deixa de se revestir de um grau de fidedelidade na relação com o eleitorado, mediante condutas mínimas de probidade e eficiência, sob pena da falta de sintonia típica da crise de representatividade. Daí porque reputa-se que a destituição é compatível com o modelo de representação, inafiançado a instruções

⁹ Art. 111 (...) § 2º A lei regulará as condições de admissibilidade de mandatos imperativos, com a cominação de sanções pelo descumprimento das exigências fixadas pelo eleitor e aceitas pelo candidato, por ocasião do registro de sua assinatura.

¹⁰ Bobbio (2009, p. 151-155) também anota que, na prática, a vedação do mandato imperativo é inoperante, soando “falsa ou ridícula” a ideia da unidade representativa superpartes, tanto pela força dos grupos de pressão sobre os partidos como ante o fato de que o voto de opinião tem cedido espaço ao de permuta.

¹¹ Art. 115 (...) § 2º Constitui crime, definido em lei complementar, a aceitação, pela Mesa, de voto de parlamentar que ela sabe ter sido dado em violação da norma do parágrafo anterior [voto pessoal e intransferível, vedada] ou de mandato imperativo, na forma regulada em lei.

(URBINATI, 2006, p. 192, 208-209). Além disso, eventual revocatória deve demandar uma chancela de alto percentual dos cidadãos, justamente para obtemperar interesses de grupos contrastantes, sem asfixia das minorias.

Sabe-se, a propósito, que a finalidade das regras submajoritárias relativas a quórum de votação é viabilizar às correntes minoritárias a ativação de procedimentos que conduzam à fiscalização do exercício de poder pela maioria governante, conferindo-se oportunidade de agenda entre os grupos políticos (VERMEULE, 2007, p. 89-91). Não obstante, na hipótese do *recall*, tal arranjo numérico deve tomar a cautela de não banalizar a possibilidade de sua utilização, sob pena de retirar o caráter extraordinário do instituto. Dito de outra maneira, pela magnitude democrática do processo, pela perturbação à continuidade dos mandatos – sobretudo do Poder Executivo –, pela intensidade de esforços de todos interessados, próxima à paralisia institucional, não é recomendável que se torne um instrumento corriqueiro de oposição, terceiro turno ou mera revanche eleitoral. Portanto, a imposição de número mínimo de assinaturas elevado é uma forma de se prevenir representantes eleitos dos efeitos sistêmicos contidos nos excessos decorrentes das disputas partidárias (CRONIN, 1999, p. 135).

Outra variável que não pode ser desprezada diz respeito ao custo de articulação da justiça eleitoral para a convocação dos eleitores em eventual consulta (COLEMAN, 2011, p. 7). A título de exemplo, em âmbito nacional, estima-se que seja necessário mobilizar R\$ 500 milhões para realização de votação nos moldes plebiscitários (ZAMPIER, 2013). Razão pela qual não é conveniente realizar uma revogação próxima ao término do mandato, quando já se avizinham novas eleições, havendo a previsão de um período vedado em boa parte das normatizações acerca do instituto.

Examinados os principais aspectos dos defensores e dos reticentes à introdução do mecanismo, passa-se, na seção seguinte, ao estudo das variáveis normativas do *recall* em alguns dos sistemas mais emblemáticos que o instituíram, seja pelo critério da proximidade temporal e geográfica, seja pelo fator relativo à efetiva utilização.

4. Parâmetros normativos ante efeitos sistêmicos: da Califórnia ao novo constitucionalismo latino-americano

Conhecer as experiências legislativas daqueles ordenamentos que optaram por oferecer o instrumento revocatório de mandatos, contemplando respostas à frustração dos eleitores, é caminho natural para uma segura reflexão. Vale lembrar que uma teoria democrática da representação deve ser capaz de dar conta dos eventos de continuidade, mas também dos de crise, como sucede em momentos de quebra de confiança (URBINATI, 2006, p. 209). Atualmente, há notícia de mais de dezenove estados e cem municipalidades estadunidenses que o adotam, em alguma medida, além de cantões suíços e, desde 2009, também as Filipinas. Consta que, nos últimos anos, o debate chegou a ser travado inclusive no parlamento britânico, com apoio dos principais partidos (COLEMAN, 2013, p. 11).

Para fins da presente pesquisa, optou-se por um recorte inicial que ilustrasse cinco regramentos constitucionais distintos. Assim, será perquirida a Constituição do Estado da Califórnia – EUA, representativa não apenas pela longa existência (1911) como pelo recente acionamento (2004), em eleição que culminou com a ascensão ao poder do ex-ator Arnold Schwarzenegger.

De igual forma, muitas vezes ignorada pelos brasileiros, a experiência constitucional recente

dos vizinhos latino-americanos apresenta normatizações interessantes relacionadas à revogação de mandato eletivo. Com efeito, a nova estruturação político-jurídica desses países decorre de movimentos emancipatórios, caracterizados por “uma radicalização democrática sem precedentes” (OLIVEIRA; GOMES, 2011, p. 334). Nesse cenário, o instituto de participação encontra-se previsto nas Cartas da Colômbia, da Venezuela, do Equador e da Bolívia.

Na primeira e na última, respectivamente, há necessidade de motivação do pedido, seja pela insatisfação geral da população ou descumprimento do programa de governo, seja pela prática de faltas gravíssimas. Nas demais não é exigida. O quórum para convocação varia de 10% dos eleitores no Equador a 40% dos votos válidos na Colômbia, a de tratamento mais rígido. Muito embora seja reconhecido aos partidos de oposição um relevante papel na fiscalização das democracias contemporâneas¹², entende-se que um quórum elevado neutraliza eventual aspecto puramente político-partidário incida sobre a revogação de mandatos.

Comum a esses países latino-americanos é a cláusula de vedação temporal para a realização de *recall*. Como visto, esse elemento é dotado de extrema relevância para fins de mitigação dos efeitos sistêmicos do acionamento indiscriminado do mecanismo, tanto à luz da estabilidade política como dos respectivos custos materiais. Algo que não é previsto no estado da Califórnia. Portanto, antes do primeiro ano de mandato, ou mesmo da primeira metade (Venezuela e Bolívia), assim como no último ano (Equador e Bolívia), não é permitido deflagrar-se o procedimento revocatório. O mesmo raciocínio é válido para o número de processos revocatórios per-

¹² Sobretudo em governos de coalizão, nas quais há prevalência do partido central nos ramos políticos de poder. (LEVINSON; PILDES, 2006, p. 55-56).

mitidos, em regra, apenas uma oportunidade por mandato. Na Califórnia, contudo, basta que haja transcorrido um intervalo de seis meses desde a última petição. Uma vez mais, nota-se a

preocupação de as Constituições mais recentes na fixação de balizas limitadoras ao mecanismo.

Segue um quadro-resumo dos principais aspectos da revogação nos sistemas mencionados:

TABELA 1 – COMPARATIVO ENTRE ALGUNS MODELOS DE RECALL

	Califórnia	Colômbia	Venezuela	Equador	Bolívia
<i>Ano da Constituição</i>	1911	1991	1999	2008	2009
<i>Quórum para convocação</i>	12% dos votantes da última eleição; mínimo de 5 municípios, 1% em cada	40% dos votos válidos	20% dos eleitores	10% dos eleitores	15% dos eleitores
<i>Motivação</i>	–	a) insatisfação geral da população; b) descumprimento de programa de governo	–	–	Faltas gravíssimas
<i>Procedimento</i>	Petição padrão; 160 dias: coleta de assinaturas; defesa escrita; 60 a 80 dias: votação	Somente os votantes podem participar; necessários 60% para revogação	Revogação: nº de votantes superior ao do cargo revogado. Participação: 25%	Realização: em 60 dias maioria absoluta dos votos válidos ou dos eleitores (Pres. da Rep.)	Iniciativa popular
<i>Vedação temporal</i>	–	Antes do primeiro ano de mandato	Antes da primeira metade do mandato	Antes do primeiro e no último ano de mandato	Antes da primeira metade do mandato e no último ano
<i>Cargos revogáveis</i>	Todos; quórum de 20% para deflagração contra juizes, senadores e deputados	Governadores e Prefeitos	Todos	Todos	Todos
<i>Eleições simultâneas</i>	Sim	Sim, em 30 dias	Não, suplência	Não, suplência	Não; mas no caso do Pres. e Gov., vice assume para convocar eleições em 90 dias
<i>Reedições</i>	6 meses	Uma vez por mandato	Uma vez por mandato	Uma vez por mandato	Uma vez por mandato
<i>Dispositivos</i>	Art. II, Seção 14 a 18	Arts. 40, 130 e 259 Leis nºs 134/1994 e 741/2002	Arts. 6º, 70, 72, 197, 198 e 233	Arts. 61, 105, 106 e 145	Arts. 11, 157, 170, 171, 195, 240 e 286

É preciso ter em mente, reafirme-se, que a conclusão dos mandatos no termo previsto deve ser a regra geral, o comum, o comportamento padrão. Há quem sustente até a existência de um direito fundamental dos governantes à regular observância calendário eleitoral, de maneira que o direito ao voto e à participação popular direta deveria ser por ele condicionado (AMAR, 2004, p. 950-951). Percepção correta, desde que não tomada em caráter absoluto. Excepcionalmente, dentro de certos limites, o *recall* é capaz de ameaçar romper essa zona de segurança dos eleitos e promover os benefícios democráticos que promete. Vistos os mencionados parâmetros, chega-se ao estado da arte legislativa no Brasil.

5. O caso brasileiro: insuficiência das propostas no Congresso Nacional

O presente tópico cuidará do exame das propostas de emenda constitucional (PECs) já apresentadas no Congresso Nacional acerca dessa matéria. De plano, saliente-se que não são numerosas, decorridos 25 anos desde a promulgação da CRFB/1988. A rigor, foram identificadas apenas quatro, de acordo com pesquisa realizada na seção de acompanhamento legislativo disponível nos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal¹³.

São elas, em ordem cronológica, *i*) PEC nº 80/2003 (Sen. Antônio Carlos Valadares – PSB/SE), *ii*) PEC nº 82/2003 (Sen. Jefferson Peres – PDT/AM); *iii*) PEC nº 73/2005 (Sen. Eduardo Suplicy – PT/SP) – iniciadas na Câmara Alta –, além da *iv*) PEC nº 477/2010 (Dep. Rodrigo Rollemberg – PPS/DF), cuja iniciativa ocorreu na Câmara dos Representantes do Povo. Somente a primeira e a terceira estão com tramitação

ativa, pendentes da análise pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado. As outras duas foram arquivadas por ocasião do término da respectiva legislatura¹⁴, fato que não lhes retira o interesse para a reflexão teórica.

Vale registrar, a propósito, que o tema do instrumento revocatório chegou a ser discutido na Assembleia Constituinte dos anos 80, sobretudo pelo trabalho do deputado Lysâneas Maciel, entusiasta da matéria (AIETA, 2006, p. 99). Ademais, nas primeiras constituições estaduais da República, havia previsão de o mandato poder ser “cassado pela maioria dos eleitores”, a exemplo do Rio Grande do Sul (1891), de Goiás (1891) e de Santa Catarina (1892 e 1895) (PORTO, 2000, p. 333-335).

Chama a atenção a diversidade terminológica com que cada uma das iniciativas recentes trata o fenômeno do *recall*, a saber, respectivamente: direito de revogação individual e coletivo; plebiscito de confirmação de mandato; referendo revocatório e plebiscito destituente. Em comum a todas as justificativas apresentadas para a incorporação, figuram tanto a ideia de aprimoramento da democracia brasileira como a referência à previsão do instituto em unidades estadunidenses e nas novas constituições latino-americanas.

No aspecto topográfico, à exceção da PEC nº 82/2003, as demais gravitam em torno da redação ou acréscimo ao art. 14 da Constituição (soberania popular). A proposição do Sen. Jefferson Peres, por outro lado, envolve diretamente os dispositivos dos cargos majoritários, a saber, art. 28 (Governadores), art. 29 (Prefeitos); art. 55 (Senadores) e 82 (Presidente da República).

Em relação aos cargos revogáveis, também a PEC nº 477/2010 os circunscreve aos eleitos pelo

¹³ Os termos utilizados na busca foram “recall”; “revogação” e “mandato”, sem distinção no que diz respeito a projetos em tramitação ou arquivados.

¹⁴ Assim preveem os Regimentos Internos da Câmara (art. 105) e do Senado (art. 332).

sistema majoritário, muito embora não inclua o de Presidente da República. Se a exceção do Chefe do Executivo parece não encontrar discrímen justificado, a exclusão dos eleitos pelo regime proporcional parece adequada, dada as particularidades desse sistema.

Marcado pela distribuição de vagas a partir de fórmulas como a do quociente eleitoral e partidário¹⁵, bem como pelo voto de legenda, o atual modelo para deputados e vereadores nem sempre contempla os candidatos mais votados, particularidade que o torna pouco compatível com a lógica inerente à revogação de mandatos. Haveria, portanto, a ameaça de grupos dominantes provocarem o *recall* pela mobilização votos da maioria, alijando-se representantes de posições políticas e sociais minoritárias. Não por outra razão, alguns constituintes originários concluíram pela sua incompatibilidade, considerando não ser possível “aferir a vontade proporcional do eleitorado”¹⁶ (AIETA, 2002, p. 165).

Esta realidade acarreta duas angulações adicionais. Uma, o desequilíbrio em termos pragmáticos, pois dificilmente seria aprovada emenda que introduzisse a revogação no legislativo apenas para o Senado Federal, sem replicá-la na Câmara dos Deputados, nos Assembléias Legislativas e nas Câmara dos Vereadores. Não se pode olvidar, no ponto, a variável da auto-preservação, um dos maiores óbices a qualquer

reforma política, presente no “desinteresse pela mudança por parte daqueles que exercem o mandato popular e são incumbidos de votá-la” e que “temem mudar o sistema, o processo pelo qual se elegeram (e pretendem e pensam em reeleger-se!), para outro, cujas consequências ignoram, e temem a derrota” (CORRÊA, 1996, p. 109).

Outra, correlata, no sentido da necessária modificação do sistema proporcional, como pela adoção do voto por distritos menores que, em tese, permitiriam maior proximidade e identificação com o eleitor^{17 18} (RECONDO, 2013). Esta é a razão pela qual, em um primeiro momento, as propostas que adotassem o *recall* apenas para os chefes do Executivo não demandariam outras inovações na configuração político-eleitoral brasileira.

De outro viés, ainda no que diz respeito aos deputados, a PEC nº 80/2003 e a PEC nº 73/2005 chegam ao extremo, prevendo a possibilidade de dissolução popular da Câmara Baixa – não obstante reconheçam que a figura transplantada é própria dos regimes parlamentares e, ainda assim, típica pelo Chefe do Poder Executivo.

A fim de facilitar a visualização das iniciativas, segue quadro com síntese das alterações propostas no Congresso Nacional para se prosseguir com uma abordagem crítica dos principais pontos de vulnerabilidade institucional, na ótica até aqui desenvolvida:

¹⁵ Na definição do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965): “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior; Art. 107. Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração; 108 - Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido”.

¹⁶ Justificativa apresentada pela então Dep. Federal Lídice da Mata.

¹⁷ Ponto salientado pelo Min. Joaquim Barbosa.

¹⁸ No curso do trabalho, sobreveio notícia de que Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados, criado para debater a Reforma Política, “depois de longo debate e muitas divergências”, aprovou um novo sistema eleitoral, distrital – não majoritário, mas sim proporcional (RICHARD, 2013). A exploração de todas as nuances do futuro anteprojeto desborda os limites do presente estudo. Todavia, pode-se afirmar que a circunscrição reduzida que fomenta a fiscalização e a responsabilidade é consentânea com uso democrático da revogação – desde que, uma vez mantida a proporcionalidade, se produza fórmula que não dispense a participação dos votos minoritários.

TABELA 2 – PECs SOBRE REVOGAÇÃO DE MANDATOS

	PEC nº 80/2003	PEC nº 82/2003	PEC nº 73/2005	PEC nº 477/2010
<i>Autor</i>	Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e outros	Sen. Jefferson Peres (PDT/AM)	Sen. Eduardo Suplicy (PT/SP)	Dep. Rodrigo Rollemberg (PPS/DF)
<i>Objeto da proposta e dispositivos alterados</i>	Altera art. 14 da CRFB; cria dois novos institutos da democracia participativa: o <i>Direito de Revogação</i> individual e coletivo, além do Veto Popular.	Altera os arts. 28, 29, 32, 55 e 82 da CRFB: <i>plebiscito de confirmação</i> de mandato; eleitos em pleito majoritário	Altera arts. 14 e 49 da CRFB e acrescenta o artigo 14-A, (<i>referendo revocatório do mandato</i> de Presidente da República e de Congressista)	Acrescenta o artigo 14-A na CRFB (<i>Petição destituente, plebiscito destituente</i>) e dá outras providências
<i>Cargos revogáveis</i>	Todos	Apenas eleitos em pleito majoritário	Pres. da República, Deputados e Senadores	Senador, Governador e Prefeito
<i>Motivação</i>	–	–	–	a) improbidade adm.; b) malversação e desvio de recursos; c) atos incompatíveis com exercício responsável, ético e transparente da função; e d) contrariedade aos princípios constitucionais republicanos.
<i>Quórum para convocação</i>	Não detalha	10% dos eleitores	2% do eleitorado, em 7 estados, mínimo de 0,5% em cada; Pres. Rep.: também pode ser convocado por maioria absoluta dos membros do CN	10% dos eleitores
<i>Procedimento</i>	Não detalha	Caso não confirmado o mandato, este se encerra no janeiro seguinte; exige-se maioria absoluta para o Presidente	Senadores: eleitores do respectivo estado CN: eleitorado nacional, com novo pleito em 3 meses. Iniciativa popular, competência TSE	Petição ao STF, com indicação de motivos e lista de eleitores; 30 dias para admissibilidade; parecer irrecorrível do Pres. do STF; plebiscito em 60 dias; maioria absoluta
<i>Vedação Temporal / Reedições</i>	–	Previsão única, na eleição intermediária (metade do período) / uma vez por mandato	No primeiro ano / uma vez por mandato	–
<i>Eleições simultâneas</i>	–	Sim	Não, assume vice ou suplente	Não, assume vice ou suplente em 48 horas

	PEC nº 80/2003	PEC nº 82/2003	PEC nº 73/2005	PEC nº 477/2010
<i>Principais andamentos</i>	25.3.10 – CCJ opina pela prejudicialidade, ante voto favorável à PEC 73/2005; 17.3.11 – Desarquivada 26.9.13 – <i>Novo relator na CCJ</i>	25.3.10 – CCJ opina pela prejudicialidade, ante voto favorável à PEC 73/2005; 15.02.11 – <i>Arquivada</i>	17.3.11 – Desarquivada 16.09.2013 – Pronto para <i>pauta CCJ</i> , Parecer do relator (Sen. Romero Jucá) pela rejeição	31.01.2011 – <i>arquivada</i>

Em relação ao quórum, a par da PEC nº 80/2003 não detalhá-lo, as outras três propostas fixam uma quantidade relativamente baixa para convocação, de até 10% dos eleitores. Ainda que se argumente com a dificuldade de coleta e de conferência de assinaturas dos interessados, não se pode perder de mira processo de avanço tecnológico da certificação digital e infraestrutura de chaves públicas. Sua futura adoção pode facilitar sobremaneira os instrumentos de participação popular¹⁹. De forma que a exigência de um percentual mínimo mais elevado seria compatível com a ideia de *ultima ratio* do mecanismo, evitando-se seu manejo de forma indesejada.

No que concerne ao período temporalmente vedado, as PECs nºs 80/2003 e 447/2010 nem a mencionam; a PEC nº 73/2005 bloqueia o ano inicial mas não o de término; e a PEC nº 82/2003 apenas uma autoriza a revogação na metade do período do cargo. Pelos motivos mencionados, é recomendável que os mandatos sejam imunizados ao começo e final. De início, pois se garante a tomada de decisões no exercício do mandato, articulação e produção de resultados. Na conclusão dos meses derradeiros, em virtude dos custos associados ao procedimento

e à proximidade das eleições seguintes. Soaria contraproducente uma revogação para eventual substituto ser chamado a completar mandato tão curto.

Apenas a PEC nº 447/2010 estabelece um rol de quatro condutas aptas a suscitar o instrumento: improbidade administrativa; malversação e desvio de recursos; incompatibilidade com exercício responsável, ético e transparente da função e; contrariedade aos princípios constitucionais republicanos. No ponto, entende-se que a melhor operacionalização do mecanismo prescinde da indicação de motivos específicos. A uma, pelo caráter aberto e de difícil tipificação, a depender do caso concreto. A duas, pelo manifesto risco de judicialização, tendo em vista tanto a atuação do Supremo Tribunal Federal na fase de admissibilidade como as eventuais impugnações para verificar a hipótese de incidência. Em tudo contrários à celeridade que o procedimento do *recall* deve oferecer.

No tocante à previsão de eleições simultâneas ou sucessivas, somente a PEC nº 82/2003 as contempla. Ao permitir a assunção do vice ou do suplente, conforme o caso, as demais propostas pecam no aspecto de mobilização extrema que a destituição implica. Isto é, os eleitores que almejem a saída de um representado, decerto, não se concordariam com a permanência de indivíduos do mesmo grupo político do revogado. Daí por que se advoga a realização de nova escolha em curto prazo, como medida preven-

¹⁹ Há, a propósito, uma série projetos no Congresso Nacional dispondo sobre a utilização de assinatura eletrônica nas leis de iniciativa popular: PL nº 2.024/2011; PLS nº 129/2010; PL nº 4.805/2009; PL nº 4.764/2009; PL nº 4.219/2008 e outros.

tiva a uma “conspiração de suplentes” – uma das justificativas para a rejeição do instituto na Assembleia Constituinte²⁰.

A movimentação legislativa mais recente sobre tema ocorreu na PEC nº 73/2005, que recebeu parecer contrário do relator na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ. Embora o Sen. Romero Jucá (PMDB/RS) tenha reconhecido “a possibilidade, e até a oportunidade, de reflexões sobre a adoção, no Brasil, do modelo de *recall*”, em setembro de 2013, também reputou alguns vícios como materialmente insuperáveis para a tramitação. Entre eles, a quebra de simetria, pelo fato de o projeto dispor apenas sobre o âmbito federal; a não previsão da perda de cargo do vice; a adoção de figura do parlamentarismo; e a impropriedade do referendo. A matéria pende de análise no colegiado.

No plano jurisprudencial, finalmente, cabe recordar que o Supremo Tribunal Federal declarou a infidelidade *partidária* como causa de perda do mandato parlamentar, conforme decidido nos Mandados de Segurança nºs 22.602, 22.603 e 22.604, de outubro de 2007 – os quais foram seguidos pela edição da Resolução nº 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral. Guardadas as devidas distinções, as razões de decidir daquele julgado²¹, ensejariam a compreensão a favor também da constitucionalidade da revogação de mandato pelos próprios eleitores.

De toda sorte, constata-se que as PECs acima padecem de uma ou mais insuficiências nas categorias apontadas. Isto é, não observam

inteiramente cinco fatores centrais tendentes a minorar ou ampliar os efeitos sistêmicos indesejados da revogação de mandatos, os quais são correlatos: ao quórum de convocação; à cláusula de vedação temporal; aos cargos abarcados; à realização de pleito simultâneo ou sucessivo; e à exigência de motivação.

6. Considerações finais

O trabalho buscou examinar em que medida eventual aprovação de proposta de emenda constitucional prevendo a revogação de mandatos eletivos deve ser acompanhada de limitações temporais, materiais e procedimentais de utilização. Após repassar os argumentos favoráveis e contrários ao mecanismo, sob a ótica institucional dos efeitos sistêmicos, recorreu aos paradigmas normativos latino-americanos e californiano para, em seguida, concluir pela insuficiência das propostas brasileiras de emenda constitucional.

Na forma aqui até desenvolvida, tem-se como precisa a observação no sentido de que “há um déficit de democracia participativa que precisa ser resolvido. Só votar e esperar quatro anos não resolve mais. Uma reforma política que se concentre em ferramentas de participação popular pode ser a saída” (SAKAMOTO, 2013, p. 100).

Como ressaltam Urbinati e Manin (*apud* LANDEMOR, 2013), toda forma de manifestação popular – inclusive, no limite, os protestos mais extremados – pode configurar uma via para ilustrar posições que não estão sendo ouvidas nos canais políticos formais. Nessa linha, a participação atua como um controle do funcionamento do sistema representativo, além de poderoso incentivo para o encaminhamento de problemas recorrentes.

O Brasil vivenciou uma profusão de mensagens de indignação externadas pelos verdadei-

²⁰ Temor manifestado pelo Dep. Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), atualmente, no exercício da Presidência da Câmara (AIETA, 2002, p. 164).

²¹ “[...] Considerou-se que o ato de infidelidade, seja ao partido político, seja ao próprio cidadão eleitor, mais do que um desvio ético-jurídico, representa, quando não precedido de uma justa razão, uma inadmissível ofensa ao princípio democrático e o exercício legítimo do poder”. MS nº 26.602 e outros. Rel. Min. Eros Grau. *Informativo STF* nº 482, 10 out. 2007.

ros titulares do poder soberano, nas ruas e nas redes sociais, nos últimos meses, a funcionar como força revigorante e termômetro da relação democrático-representativa (URBINATI, 2006, p. 210). Talvez seja a oportunidade de refletir sobre uma resposta constitucional ousada como a introdução do instrumento revocatório. Desde que, como visto, mediante rigorosa cautela de se observarem as salvaguardas aqui enfatizadas, de cunho temporal, material e procedimental. Do contrário, a pretexto de servir de solução democrática para situações limites, o *recall* poderia produzir mais problemas, transformando-se em indutor de retaliações eleitorais, instabilidades e desperdício de recursos.

Referências

AIETA, Vânia Siciliano. Recall e o voto destituínte. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 10, n. 40, p. 157-170, jul./set. 2002.

_____. *Mandato eletivo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

AMAR, Vikram David. Adventures in direct democracy: the top ten constitutional lessons from the california recall experience. *California Law Review*, Berkeley, v. 92, n. 3, p. 927-958, May 2004. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1952952>. Acesso em: 8 set. 2013.

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 11. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BONAVIDES, Paulo. Do ocaso do regime representativo à aurora da democracia participativa. In: MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer; LARREA, Arturo Zaldívar Lelo de (Org.). *Estudos de direito processual constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de internet*. Tradução de Maria Hernández. Madrid: Alianza, 2012.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado pós-moderno*. Tradução de Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

COLEMAN, Charley. *Recall elections*. London: House of Commons Library, 2011. Disponível em <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05089.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2013.

COMPARATO, Fabio Konder. *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CORRÊA, Oscar Dias. O sistema eleitoral que convém ao Brasil. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University, 1999.

FEREJOHN, John. Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In: PRZEWORSKI, Adam et al. (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

JUNGMANN, Mariana. Manifestações nas ruas são aprovadas por 89% dos brasileiros. *Agência Brasil*, Brasília, 25 jul. 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-07-25/manifestacoes-nas-ruas-sao-aprovadas-por-89-dos-brasileiros>>. Acesso em: 22 set. 2013.

LANDEMOR, Hélène. Is representative democracy really democratic?: interview of Bernard Manin and Nadia Urbinat. *La Vie des Idées*, New York, Mar. 2007. Disponível em: <http://www.booksandideas.net/IMG/pdf/20080327_manin_en.pdf>. Acesso em: 19 out. 2013.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of parties, not powers. *Harvard Law Review*, Cambridge, 2006. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=890105>>. Acesso em: 18 ago. 2013.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa de Souza; GOMES, Camila Beatriz Sardo. O novo constitucionalismo latino-americano. In: CARVALHO, Flávia Martins; VIEIRA, José Ribas (Org.). *Desafios da Constituição: democracia e estado no século XXI*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: UnB, 2000.

RECONDO, Felipe. Joaquim Barbosa defende recall de candidatos eleitos. *Estadão*, Brasília, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,joaquimbarbosa-defende-recall-de-candidatos-eleitos,1046908,0.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

RICHARD, Ivan. Grupo de trabalho da Câmara aprova proposta de novo sistema eleitoral. *Agência Brasil*, Brasília, 17 out. 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-10-17/grupo-de-trabalho-da-camara-aprova-proposta-de-novo-sistema-eleitoral>>. Acesso em: 28 out. 2013.

SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o facebook e o twitter foram às ruas. In: ROLNIK, Raquel et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013.

SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Tradução de Roberto Reyes Mazzoni. 3. ed. México: FCE, 2003.

SIMON, Pedro. Recall, o direito do cidadão revogar mandatos. *Notícias do Senado Federal*, Brasília, 25 set. 2009. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/psimon/noticias1.asp?noticia=4751>>. Acesso em: 12 out. 2013.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Tradução de Mauro Soares. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

VERMEULE, Adrian. *Mechanisms of democracy: institutional design writ small*. Oxford: Oxford University, 2007.

_____. *The system of the Constitution*. Oxford: Oxford University, 2011.

_____; SUNSTEIN, Cass. Interpretation and institutions. *Michigan Law Review*, Ann Arbor, v. 101, n. 4, p. 885-951, Feb. 2003.

ZAMPIER, Débora. Plebiscito poderá custar R\$ 500 milhões aos cofres públicos. *Agência Brasil*, Brasília, 29 jun. 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-29/plebiscito-podera-custar-r-500-milhoes-aos-cofres-publicos>>. Acesso em: 26 out. 2013.