



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

TALITA BARRETO DE OLIVEIRA

**A ADOÇÃO DO *RECALL* NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DO DIREITO DE REVOGAÇÃO DO MANDATO COMO
INSTRUMENTO LEGITIMADOR DO CONTROLE DO PODER POLÍTICO**

Salvador
2019

TALITA BARRETO DE OLIVEIRA

**A ADOÇÃO DO *RECALL* NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DO DIREITO DE REVOGAÇÃO DO MANDATO COMO
INSTRUMENTO LEGITIMADOR DO CONTROLE DO PODER POLÍTICO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Orientador: Prof. Dr. Geovane De Mori Peixoto.

Salvador
2019

TALITA BARRETO DE OLIVEIRA

**A ADOÇÃO DO *RECALL* NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DO DIREITO DE REVOGAÇÃO DO MANDATO COMO
INSTRUMENTO LEGITIMADOR DO CONTROLE DO PODER POLÍTICO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito,
Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Aprovado em _____.

BANCA EXAMINADORA

Geovane De Mori Peixoto – Orientador _____

Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia

Universidade Federal da Bahia

Jaime Barreiros Neto _____

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia

Universidade Federal da Bahia

Gabriel Dias Marques da Cruz _____

Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo

Universidade Federal da Bahia

RESUMO

Esta monografia busca analisar o *recall*, instituto de democracia participativa que garante o exercício popular do direito de revogação do mandato político. A análise dogmático-jurídica desse instituto, feita através da revisão bibliográfica e do seu estudo no direito comparado, tem como problema de pesquisa a necessidade de aperfeiçoamento da democracia brasileira e do sistema presidencialista no país, no contexto da mais grave crise política desde a redemocratização. O *recall*, ou direito de revogação do mandato político, aparece, nesse contexto, como uma válida alternativa para a questão da legitimidade do controle do poder político no Brasil. A necessidade e a possibilidade de sua adoção no país são, portanto, as hipóteses de pesquisa. Para a devida compreensão do objeto, analisa-se, inicialmente, os sistemas democrático e representativo. Examina-se ainda os sistemas de governo e as formas de interrupção do mandato do chefe de governo baseadas no controle do poder político. O *recall* é estudado, então, como instituto de democracia direta, a partir das vantagens e desvantagens associadas à sua utilização e de sua previsão no direito comparado. Busca-se compreender, por fim, a possibilidade de sua adoção no Brasil tendo como base a Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005.

Palavras-chave: Democracia participativa. *Recall*. Direito de revogação do mandato político. Legitimidade. Controle político.

ABSTRACT

This monograph aims to debate the recall, an institute of participatory democracy that guarantees the popular exercise of the right to revoke the political mandate. The dogmatic-legal analysis of this institute, made through literature review and the use of comparative law, has the need to improve the Brazilian democracy and the presidential system in the country, in the context of the most serious political crisis since the redemocratization, as its research problem. The recall, or right to revoke the political mandate, appears as a valid alternative to the legitimacy of control of political power in Brazil, being the necessity and the possibility of its adoption, in the country, the hypotheses of the present research. For the proper understanding of this object, it is initially analyzed the democratic and representative systems. In that view, the systems of government and ways of interrupting the mandate of the head of government based on the control of political power are also examined in this monograph. Therefore, the recall is analyzed here as an institute of direct democracy, taking into consideration the advantages and the disadvantages associated with its use and its provisions in comparative law. Finally, this monograph seeks to understand the possibility of its adoption in Brazil, based on the Proposed Amendment to the Constitution nº 73 of 2005.

Keywords: Participatory democracy. Recall. Right to revoke political mandate. Legitimacy. Political control.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 A DEMOCRACIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	7
1.1 O SISTEMA DEMOCRÁTICO	7
1.2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	11
1.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA REPRESENTATIVO NO BRASIL.....	13
2 A RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA NO PRESIDENCIALISMO	17
2.1 OS SISTEMAS DE GOVERNO	17
2.1.1 <i>O parlamentarismo</i>	17
2.1.2 <i>O presidencialismo</i>	18
2.2 AS FORMAS DE INTERRUPTÃO DO MANDATO DO CHEFE DE GOVERNO BASEADAS NO CONTROLE DO PODER POLÍTICO	20
2.2.1 <i>O impeachment</i>	20
2.2.2 <i>O voto de desconfiança</i>	21
2.2.3 <i>O recall</i>	22
3 A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE DO CONTROLE DO PODER POLÍTICO NO BRASIL	25
3.1 A CRISE DEMOCRÁTICO-REPRESENTATIVA BRASILEIRA.....	25
3.2 O <i>RECALL</i> COMO INSTRUMENTO LEGITIMADOR DO CONTROLE DO PODER POLÍTICO.....	31
4 O <i>RECALL</i> POLÍTICO	35
4.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO INSTITUTO.....	35
4.2 O <i>RECALL</i> NO DIREITO COMPARADO	48
4.3 A ADOÇÃO DO <i>RECALL</i> NO DIREITO BRASILEIRO – UMA ANÁLISE A PARTIR DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 73 DE 2005.....	51
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS	62

INTRODUÇÃO

O sistema democrático, com sua origem ainda na Grécia Antiga, é a base dos Estados modernos. Assim, apesar de ser historicamente vista apenas como uma forma de governo, a democracia, hoje, deve ser considerada um direito fundamental, necessitando, portanto, de proteção e aperfeiçoamento.

Chega-se, dessa forma, à ideia de que, ao mesmo tempo em que não é possível existir Estado democrático sem o reconhecimento de direitos fundamentais, não há como não incluir nesse importante rol a própria democracia.

A Constituição Federal brasileira de 1988 não deixa dúvida ao dispor, no seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito. A Carta Magna vai além e, no parágrafo único deste mesmo artigo, declara que todo o poder emana do povo.¹

Apesar disso, a democracia brasileira não tem recebido a devida atenção por parte dos cidadãos e dos seus representantes políticos, principalmente quando o que está em jogo é a participação direta do povo nas questões políticas.

O país passa ainda por uma grave crise democrático-representativa provocada pelos impasses da sua democracia e pelo seu histórico presidencialismo de coalizão e aprofundada pela falta de legitimidade do poder político, frequentemente questionado, principalmente, por conta da inexistência de participação popular na tomada de decisões mais importantes para o Estado, como nos casos de revogação do mandato político.

O *recall*, ou direito de revogação do mandato, instrumento de democracia participativa, aparece, nesse contexto, como uma válida alternativa para o cenário em que se encontram a democracia brasileira e a representação política, ainda que se saiba que o modelo político do país depende também de outras medidas para a resolução dos seus históricos impasses.

É inegável, porém, que a relação entre representantes e representados se constitui uma das mais importantes questões dos Estados democráticos. A adoção do *recall* no Brasil, portanto, é forma de fortalecimento do seu sistema democrático-representativo e traz consigo alta dose de legitimidade. Isso porque, como se verá na presente pesquisa, o instituto se apresenta, no presidencialismo, como a mais legítima forma de interrupção do mandato do chefe de governo baseada no controle do poder político.

1 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

Será necessário, porém, superar a falta de conhecimento por parte dos cidadãos acerca da existência desse instituto de democracia participativa e o desinteresse por parte dos legisladores na sua adoção. A tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005, que visa instituir o direito de revogação do mandato político no país, demonstra, claramente, a existência desses dois entraves, mas também significa um importante passo para a positivação do instituto no Brasil.

Este trabalho tem como problema de pesquisa, portanto, a necessidade de aperfeiçoamento do sistema democrático-representativo nacional, no contexto da atual crise política que atinge o país. O *recall* é analisado, nesse cenário, como hipótese de pesquisa e como uma das possíveis saídas para o modelo presidencialista brasileiro. Para isso, o direito de revogação do mandato político é estudado: a) como forma de concretização do direito fundamental à democracia; b) como o mecanismo de responsabilização política do presidencialismo; e, por fim, c) como instrumento legitimador do controle do poder político.

O objetivo desse trabalho, assim, não é esgotar o estudo acerca dos sistemas democrático, representativo e presidencialista no Brasil, mas sim compreender um dos institutos capazes de aprimorá-los. Para isso, analisa-se inicialmente a democracia e a representação política, tendo como enfoque o contexto nacional. Após, passa-se à análise parlamentarismo e do presidencialismo, para a devida compreensão acerca dos instrumentos de interrupção de mandato do chefe de governo previstos nesses sistemas, dentre os quais se encontra o *recall*. Examina-se, em seguida, a crise política atravessada pelo Brasil, que reforça a necessidade de adoção de instrumentos de alto grau de legitimidade democrática. O *recall*, por fim, é analisado através da revisão bibliográfica, do direito comparado e, no cenário nacional, a partir da Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005.

1 A DEMOCRACIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

1.1 O SISTEMA DEMOCRÁTICO

Jean-Jacques Rousseau, ainda no século XVIII, traz a democracia como a mais perfeita forma de governo. Para ele, se existisse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente. Mas Rousseau não nos deixa enganados acerca das complexidades que

envolvem o exercício da democracia na modernidade e, por isso, encerra afirmando que um governo tão perfeito não convém aos homens.²

Ao analisar tal declaração, Paulo Bonavides pondera que o sistema democrático se depara, sim, com dificuldades, mas que elas existem justamente por não conseguirmos alcançar a perfeição desse sistema. Isso, todavia, de modo algum invalida a busca por praticá-lo, pois se trata, inegavelmente, da melhor forma de governo conhecida na história de todas as civilizações.³

A democracia é historicamente defendida, conforme Dallari, por ser o governo da supremacia da vontade popular e por fundamentar a noção de Estado no povo.⁴

Essa forma de governo se subdivide em três tipos, a depender do modo de participação do povo no poder, quais sejam: democracia direta ou não representativa; democracia indireta ou representativa; e democracia semidireta ou participativa, modelo este que prevalece nos dias atuais.⁵

Pode-se afirmar que, de modo geral, as primeiras democracias foram diretas ou não representativas. Na Grécia Antiga, considerada o modelo desse tipo democrático, o povo se reunia no *Ágora*, local de exercício direto do poder político, onde os cidadãos deliberavam e decidiam, diretamente, sem qualquer tipo de representação política, sobre as questões do Estado, como esclarece Maurício Souza Sampaio.⁶

Grandes críticas, entretanto, são feitas à democracia grega, porque nem todos eram considerados cidadãos e, conseqüentemente, nem todos tinham o direito de participação na vida política. Esse direito pertencia apenas a uma minoria de homens livres, excluindo-se do sistema, por exemplo, mulheres e escravizados. A democracia grega, por essa razão, é frequentemente questionada.⁷

² ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios de direito político*. Tradução J. Cretella e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 92.

³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 286.

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 144.

⁵ SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia direta e democracia representativa. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 94-108, novembro de 2003. p. 96. Disponível em: <https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/73/index.html>. Acesso em: 19 nov. 2019.

⁶ SAMPAIO, Maurício Souza. *Representação política e institutos de participação direta*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. p. 95. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/15711>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

⁷ *Ibid.*, p. 95-96.

Kelsen ressalta que até mesmo na Grécia, considerada o berço da democracia direta, o princípio democrático é bastante restringido, uma vez que as decisões políticas não eram tomadas pela totalidade dos seus membros.⁸

De qualquer forma, a democracia direta foi substituída na modernidade pela indireta ou representativa.

Essa substituição se deu por razões de ordem prática. Isso porque o Estado-moderno já não é mais o Estado-cidade grego, mas o Estado-nação. Passou a ser impossível, assim, adotar as técnicas de exercício direto do poder político que existiam na Grécia Antiga. Além disso, ao contrário do homem da democracia direta que era integralmente político, o homem do Estado moderno apenas o é acessoriamente. Hoje, o cidadão não pode se dedicar exclusivamente às questões do Estado, como fez o homem grego às custas da base social escravizada, uma vez que precisa prover as necessidades materiais de sua existência.⁹

Por isso, Norberto Bobbio afirma que nos grandes Estados não é possível a existência de outra democracia senão a representativa.¹⁰

Essa democracia moderna, entretanto, tem um traço fundamental que a distingue da democracia grega: o fato de ter como base o princípio da supremacia da vontade popular interpretado à luz da igualdade política dos cidadãos e do sufrágio universal.

Hoje, conforme Maria Lúcia Barbosa, não se admite um modelo democrático que tenha como base a exclusão de indivíduos por motivo de sexo, raça, cor ou condição econômica.¹¹

Há, ainda, a terceira forma de democracia: a semidireta ou participativa. Essa é uma forma mista de governo, que não nega a impossibilidade de se alcançar a democracia direta, como já demonstrado, mas que, ao mesmo tempo, entende ser perfeitamente possível e, sobretudo, adequada, a adoção de institutos de participação política que garantam aos cidadãos o poder supremo de decisão, conforme o princípio da soberania popular.

Nesse sentido, basta uma breve análise acerca do atual funcionamento do jogo democrático para que seja possível perceber a necessidade de fortalecimento da democracia participativa, em respeito, inclusive, à essência dessa forma de governo e aos mandamentos constitucionais.

⁸ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 412-413.

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 293-294.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 150.

¹¹ BARBOSA, Maria Lúcia. *Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. p. 13. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15223>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

De acordo com Bobbio, a democracia é um conjunto de regras que estabelece quem está autorizado a tomar decisões políticas e a partir de quais procedimentos.¹² O respeito a essas regras é o fundamento de legitimidade do jogo democrático.¹³

Lenio Streck e José Luis de Moraes esclarecem que apesar disso, ao longo da história, as regras desse jogo têm sido constantemente descumpridas, a começar pelos protagonistas do jogo democrático, que devem ser sempre os cidadãos, e que cada vez mais são tirados de cena e substituídos por grupos de interesse que passam a patrocinar o jogo político.¹⁴

Tomando como base essa constatação, o fortalecimento da democracia participativa no Brasil passa a ter ainda maior relevância, tanto para assegurar o respeito ao princípio da supremacia da vontade popular, base de qualquer governo democrático, quanto para a devida efetivação do que está disposto na Constituição Federal que, em seu artigo 1º, *caput* e parágrafo único, dispõe que a República Federativa do Brasil se constitui Estado Democrático de Direito, emanando do povo todo o poder, ainda que exercido por meio de representantes eleitos, ou, de forma direta, a partir dos instrumentos constitucionalmente previstos.¹⁵

Nota-se, dessa forma, que a Constituição Federal de 1988 adotou, expressamente, a democracia participativa no Brasil, tendo previsto, no seu artigo 14, os seguintes instrumentos de participação direta do povo nas questões políticas: o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.¹⁶

Assim, dos instrumentos de democracia direta que, conforme Maurício Sampaio, são espécies o referendo, o plebiscito, a iniciativa, o *recall* e o veto popular, a Constituição de 1988 adotou apenas os três primeiros.¹⁷

Fato é que, consoante Jaime Barreiros Neto, essa Constituição seguiu um modelo maximalista de democracia, que não se resume à escolha de representantes políticos em eleições periódicas, mas que se concretiza num modelo de democracia participativa.¹⁸

¹² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 18.

¹³ *Ibid.*, p. 66.

¹⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 116.

¹⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

¹⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

¹⁷ SAMPAIO, Maurício Souza. *Representação política e institutos de participação direta*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. p. 113. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/15711>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁸ BARREIROS NETO, Jaime. Os 30 anos da Constituição de 1988 e o sistema político brasileiro: evolução e tendências de reforma. *Populus: Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, Salvador, n. 5, p. 73-92, dezembro 2018. p. 74. Disponível em: <<http://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=221&forceview=1>>. Acesso em 20 out. 2019.

A Constituição brasileira, portanto, combina democracia representativa com participação popular. A titularidade do poder, porém, pertence exclusivamente ao povo, ainda que de exercido de forma indireta através dos representantes políticos, pelas razões de ordem prática já apontadas, inerentes à democracia dos dias atuais.

1.2 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Na democracia moderna, por conta da grande extensão territorial dos Estados e das mudanças na configuração social, a representação política se apresenta, sem dúvida alguma, como uma necessidade.

Ao tratar do sistema representativo, Caio Márcio de Brito Ávila explica que apesar de existir certa dificuldade doutrinária na sua definição, alguns aspectos jurídicos são importantes para sua compreensão, quais sejam: a existência de dois polos na relação: o representante e o representado; o exercício do mandato em benefício do mandante; o processo jurídico de escolha, que é a eleição, baseado em regras pré-definidas; a existência de um prazo de exercício da representação; e a responsabilidade política.¹⁹

Bernard Manin traz ainda outras importantes características do sistema representativo.

A primeira delas é a existência de eleições em intervalos regulares, de modo que para caracterizar uma democracia representativa não basta que o governante seja eleito, mas que tais eleições sejam periódicas. Além disso, há a não obrigatoriedade de congruência exata entre as opiniões de representantes e representados, uma vez que os representantes políticos gozam de relativa margem de independência enquanto exercem seu mandato.²⁰

A terceira característica básica da representação vem justamente para equilibrar a realidade imposta pela segunda: embora os representantes tenham certa discricionariedade em suas ações, o povo detém o direito de expressar suas opiniões e queixas sobre aquele que exerce o mandato, a qualquer momento, porque o governo representativo não pode ser aquele no qual os cidadãos elegem seus governantes em intervalos regulares enquanto se mantêm inertes nesse

¹⁹ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores*: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 15-16. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

²⁰ MANIN, Bernard; URBINATI, Nadia. A democracia representativa é realmente democrática? - Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati. *Dois pontos: Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos*. Tradução Gustavo H. Delaqua, Fernanda Gontijo e Patrick Diener. Curitiba, São Carlos, v. 13, n. 2, p. 143-156, outubro de 2016. p. 145-146. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/doisPontos/article/view/43063>>. Acesso em 14 nov. 2019.

ínterim. A última característica básica do sistema representativo, por fim, é uma consequência da terceira: as decisões públicas estão sujeitas a julgamento.²¹

Outro aspecto jurídico classicamente apontado à representação política é a característica da irrevogabilidade do mandato no sistema presidencial de governo.²²

Quanto a esse último ponto, Dallari esclarece que ele se trata apenas de uma regra, comportando exceção. Assim, a princípio, o mandato é irrevogável. Todavia, a exceção a essa regra é o *recall*, também conhecido como direito de revogação do mandato político.²³

Isso porque, consoante Canotilho, a essência da democracia está não apenas na existência de mecanismos de seleção dos governantes, mas também na criação de instrumentos de limitação do poder, sendo, por isso, os procedimentos de revogação de mandato tão importantes quanto os procedimentos de eleição.²⁴

Kelsen, no mesmo sentido, afirma que a simples eleição de um representante pelo representado não configura uma relação de representação política. Sendo necessário, para que esta se estabeleça, que seja garantido aos representados o poder de revogar o mandato do representante caso as atividades deste não estejam em conformidade com a vontade popular.²⁵

Faz-se necessário compreender, nesse contexto, a distinção histórica entre mandato imperativo e mandato livre, para que não se conclua, equivocadamente, que o direito de revogação de mandato significa o retorno do mandato imperativo.

De acordo com Auro Augusto Caliman, o mandato livre tem sua origem na Constituição Francesa de 1791, quando os ideais iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade inspiraram o movimento revolucionário francês. Até então, vigorava o mandato imperativo, que vincula os atos do mandatário à vontade do mandante.²⁶

²¹ MANIN, Bernard; URBINATI, Nadia. A democracia representativa é realmente democrática? - Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati. *Dois pontos: Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos*. Tradução Gustavo H. Delaqua, Fernanda Gontijo e Patrick Diener. Curitiba, São Carlos, v. 13, n. 2, p. 143-156, outubro de 2016. p. 145-146. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/doispontos/article/view/43063>>. Acesso em 14 nov. 2019.

²² BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 279-281.

²³ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 159.

²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 285.

²⁵ KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 414.

²⁶ CALIMAN, Auro Augusto. O *recall* no Estado de São Paulo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 165, p. 197-203, 2005. p. 197-199. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/339>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

José Afonso da Silva, no mesmo sentido, afirma que o mandato livre é uma criação do Estado liberal burguês. Nele, ao contrário do mandato imperativo, o representante não fica vinculado à vontade do representado, havendo, portanto, uma relação de completa autonomia.²⁷

Ocorre que, partindo-se da premissa adotada pelo mandato livre, a participação do povo no processo de poder se restringiria ao voto nas eleições, o que vai de encontro ao princípio da soberania popular, base de qualquer governo democrático. Por isso, a evolução do processo político fez com que se buscasse incorporar novos elementos na democracia representativa, capazes de promover uma relação mais estreita entre representantes e representados, sem que isso resultasse no retorno do mandato imperativo. Esses elementos são os instrumentos de democracia participativa.²⁸

Hanna Fenichel Pitkin afirma que apenas a participação democrática direta pode resolver o eterno debate teórico entre mandato livre e mandato imperativo de forma satisfatória.²⁹ Isso porque a discussão histórica entre os dois tipos de mandato se mostra irrelevante quando se fala em democracia participativa, a mais legítima forma de resolução dos impasses da representação política.

1.3 A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA REPRESENTATIVO NO BRASIL

Rousseau é um grande crítico da representação política. Para ele, o povo pensa ser livre, mas se engana, uma vez tal ideia de liberdade só existe durante a eleição dos seus representantes políticos.³⁰

O sistema representativo, porém, como já demonstrado, é uma necessidade da democracia atual.

Cabe aos Estados, então, o aperfeiçoamento da representação política e, conseqüentemente, do próprio sistema democrático, a partir do fortalecimento dos institutos de democracia participativa.

²⁷ SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia direta e democracia representativa. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 94-108, novembro de 2003. p. 98. Disponível em: <https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/73/index.html>. Acesso em: 19 nov. 2019.

²⁸ *Ibid.*, p. 98-99.

²⁹ PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. p. 43. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

³⁰ ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios de direito político*. Tradução J. Cretella e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 123-126.

Mais do que uma saída para o aperfeiçoamento do sistema representativo, a democracia participativa, consoante Bonavides, nos países periféricos como o Brasil, é o meio de prevenir a ruína dos direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, tão arduamente conquistados.³¹

José Afonso da Silva afirma, nesse sentido, que a democracia não é um mero conceito político abstrato, mas um processo de afirmação do povo e de garantia de direitos fundamentais, sendo, portanto, um instrumento de realização dos valores essenciais da convivência humana.³²

Vale lembrar que os próprios direitos políticos são direitos fundamentais e, como tais, vinculam toda a atuação estatal, que deve se voltar para a sua proteção.³³ É nesse sentido que, doutrinariamente, já se reconhece o direito à democracia direta como um direito fundamental de quarta geração.³⁴

De acordo com Ávila, após a Segunda Grande Guerra Mundial e, especialmente, com a Declaração dos Direitos dos Homens de 1948, o direito de participação política, juntamente com a soberania popular, passou a abrir novo caminho, não se tratando de questão ideológica de esquerda ou de direita, mas sim de direito fundamental diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana.³⁵

Bonavides afirma, nesse cenário, que a democracia caminha para deixar de ser apenas uma forma de governo. Ela passa ao grau de direito fundamental e isso deriva da sua proclamação e reconhecimento como direito de quarta geração.³⁶

Nesse contexto, o essencial hoje para a democracia não é a extinção das formas de representação, mas sim que sejam dados ao povo os instrumentos de controle democrático, sem os quais a participação popular será sempre ilusória.³⁷

O cidadão, destaque-se, além de exercer direitos e cumprir deveres, é titular de um poder público soberano. Dessa forma, conforme Maria Victoria Benevides, não é suficiente uma cidadania passiva, sendo necessário também que os cidadãos exerçam uma cidadania ativa,

³¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 345-346.

³² SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia direta e democracia representativa. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 94-108, novembro de 2003. p. 94. Disponível em: <https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/73/index.html>. Acesso em: 19 nov. 2019.

³³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 487-488.

³⁴ *Ibid.*, p. 495.

³⁵ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 67-68. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

³⁶ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 351.

³⁷ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 499-501.

assim entendida aquela que abre novos espaços de participação política. É preciso, portanto, que sejam ampliados os direitos políticos, numa relação de complementariedade entre a representação política tradicional e a participação popular exercida diretamente.³⁸

A democracia participativa, consoante Maria Lúcia Barbosa, é um processo de empoderamento do cidadão, que passa a ter consciência do seu papel social e da sua função de detentor do poder soberano. A finalidade dessa democracia, portanto, é regenerar a representação política.³⁹

Não sem motivo, Urbinati afirma que a participação não é uma alternativa à representação, mas sim uma forma de verificar se a própria representação política está funcionando.⁴⁰

A soberania popular, portanto, é o ponto central de democratização do sistema representativo. Nesse sentido, o ato de autorização da representação política, que é a eleição, não é (e não pode ser) mais importante que o processo de autorização, que é a participação.⁴¹

Não basta, assim, que o Estado assegure o direito ao voto para eleição de representantes políticos. É preciso também que sejam constitucionalmente garantidos meios eficazes de participação direta do povo nas questões políticas durante todo o mandato do representante eleito.

Contudo, como bem explica Ávila, apesar de sermos, por expressa previsão constitucional, um Estado Democrático – voltado, inclusive, para uma democracia participativa – a democracia, no Brasil, tem apresentado muitas falhas. Em primeiro lugar, quanto à representação, diversos problemas existem no controle dos representantes por parte dos representados. Não obstante essas falhas na democracia representativa, a democracia direta brasileira também não tem funcionado. Dos institutos de democracia semidireta previstos no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, a iniciativa popular praticamente não produziu

³⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 33, p. 5-16, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002>. Acesso em: 14 nov. 2019.

³⁹ BARBOSA, Maria Lúcia. *Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. p. 34-35. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15223>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

⁴⁰ MANIN, Bernard; URBINATI, Nadia. A democracia representativa é realmente democrática? - Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati. *Dois pontos: Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos*. Tradução Gustavo H. Delaqua, Fernanda Gontijo e Patrick Diener. Curitiba, São Carlos, v. 13, n. 2, p. 143-156, outubro de 2016. p. 155. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/doispontos/article/view/43063>>. Acesso em 14 nov. 2019.

⁴¹ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Tradução Mauro Soares. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 14 nov. 2019.

resultados. Quanto aos outros dois institutos, que são o plebiscito e o referendo, dependem eles de iniciativa do Poder Legislativo. Ou seja, são os representantes que decidem pela utilização ou não desses mecanismos da democracia participativa, e não o povo.⁴²

Conforme Lorencini e Gundim, a crise de representatividade das democracias contemporâneas é consequência dessa discordância entre as políticas governamentais e a vontade dos eleitores, sendo o aumento de participação popular, portanto, a solução adequada.⁴³

Diante do exposto, não há dúvida quanto à necessidade de aperfeiçoamento do sistema democrático no Brasil. Nesse sentido, sabe-se que o sistema representativo é indispensável nas democracias modernas, mas tão indispensável quanto a representação é a garantia da participação popular como forma de garantir a legitimidade das questões políticas.

Inclusive, uma das características mais evidentes de uma sociedade politicamente em expansão são a exigência e o efetivo exercício de novos tipos de participação do povo nas relações políticas e sociais, como esclarece Bobbio.⁴⁴

Não se nega, nesse contexto, a impossibilidade de que opiniões de governantes e governados estejam sempre no mesmo sentido. Mas ao menos nas questões políticas mais relevantes para o Estado é preciso garantir a participação popular. Por esse motivo, a democracia participativa no Brasil precisa ser, urgentemente, fomentada.

A partir disso e do entendimento de que, no sistema democrático, não há questão política mais relevante do que a relação entre governantes e governados, defende-se, aqui, a adoção de mais um instrumento de participação popular no Brasil, como forma de concretização do direito fundamental à democracia: o *recall*.

Partindo-se da premissa de que a democracia é direito fundamental de quarta geração, o direito de revogação do mandato político, como instrumento de legitimidade do controle do poder e como uma das mais importantes ferramentas de participação democrática, pode e deve ser constitucionalmente assegurado aos cidadãos.

Isso se torna ainda mais evidente a partir da análise do sistema presidencialista brasileiro e do contexto político atual do país.

⁴² ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores*: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 11-12. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

⁴³ LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. p. 383. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

⁴⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*; uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 54.

2 A RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA NO PRESIDENCIALISMO

2.1 OS SISTEMAS DE GOVERNO

A democracia representativa é efetivada a partir do modo como os Poderes, especialmente o Executivo e o Legislativo, responsáveis pela representação política, se relacionam.

Honório Silveira Neto esclarece, nesse sentido, que o parlamentarismo e o presidencialismo são os sistemas de governo que regulam a relação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e que, apesar das diferenças, fundamentam-se, ambos, nos princípios democráticos básicos.⁴⁵

A diferenciação entre os sistemas de governo parlamentarista e presidencialista se faz importante porque resulta, como se verá, na previsão de diferentes instrumentos de controle político (dentre os quais se encontra o *recall*), a depender da origem do mandato do chefe do Poder Executivo.

2.1.1 O parlamentarismo

De acordo com Honório Silveira Neto, o sistema parlamentarista tem sua origem na Inglaterra e, nos regimes republicanos, elege o chefe de governo de forma indireta, através do parlamento.⁴⁶

Dallari esclarece que o parlamentarismo é produto de uma longa evolução histórica e tem características básicas que o diferenciam do presidencialismo.⁴⁷ A primeira delas é a distinção entre chefe de Estado e chefe de governo. Enquanto o chefe de Estado não participa das decisões políticas e tem como função, essencialmente, a representação estatal, o chefe de governo, que só ocupa essa função se aprovado pela maioria parlamentar, é figura central do sistema.⁴⁸

⁴⁵ SILVEIRA NETO, Honório. Presidencialismo e Parlamentarismo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 2, p. 230-240, 1962. p. 230-231. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1348>>. Acesso em: 17 out. 2019.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 234-238.

⁴⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 228.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 231-232.

A segunda característica, consequência da anterior, é que a chefia de governo, no sistema parlamentarista, é exercida com responsabilidade política. Isso porque, como visto, o mandato do chefe de governo é fruto da sua aprovação pela maioria parlamentar, responsável pelo seu mandato, sendo possível, portanto, sua destituição pela perda dessa maioria ou pelo voto de desconfiança, que consiste na desaprovação da política desenvolvida.⁴⁹

Conforme Alfredo de Almeida Paiva, o parlamentarismo é definido essencialmente, então, pela responsabilidade política do Poder Executivo perante o Poder Legislativo. É caracterizado, além disso, pela subdivisão do Poder Executivo entre o chefe de Estado, que encarna a organização estatal em si, e o gabinete ou conselho de ministros, a quem incumbe, efetivamente, a direção política do país, sob a presidência do chefe de governo ou primeiro-ministro. O Poder Legislativo, nesse contexto, é corporificado na figura do parlamento e tem seus membros eleitos por sufrágio universal. O gabinete ou conselho de ministros, de modo diverso, é eleito de forma indireta, pelos parlamentares.⁵⁰ A chefia de governo depende, assim, da confiança parlamentar e pode ser destituída se essa confiança lhe faltar.⁵¹

O maior relacionamento entre os Poderes no governo parlamentarista, consoante Bobbio, decorre, portanto, da eleição indireta do chefe de governo pelo parlamento, responsável pelo seu mandato e, conseqüentemente, da responsabilidade política daquele perante este, exprimida pelo voto de desconfiança.⁵²

2.1.2 O presidencialismo

O sistema presidencialista tem origem na democracia norte-americana e nele o Poder Executivo, eleito pelo povo através do sufrágio universal, é o órgão imediato do Estado.⁵³

Esse sistema de governo, de acordo com Dallari, não resultou de um longo processo de elaboração, tendo sido uma clara criação norte-americana do século XVIII.⁵⁴

⁴⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 232-233.

⁵⁰ PAIVA, Alfredo de Almeida. Regimes políticos e sistemas de governo contemporâneo. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 101-130, set. 1965. p. 112-113. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rdpcp/article/view/59676>>. Acesso em 19 nov. 2019.

⁵¹ *Ibid.*, p. 116.

⁵² BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 108.

⁵³ SILVEIRA NETO, Honório. Presidencialismo e Parlamentarismo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 2, p. 230-240, 1962. p. 234-238. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1348>>. Acesso em: 17 out. 2019.

⁵⁴ DALLARI, *op. cit.*, p. 236.

A primeira característica do presidencialismo é o fato de o presidente da República ser, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe de governo e exercer, simultaneamente, a chefia do Poder Executivo e a representação estatal.⁵⁵ A segunda característica básica é a escolha popular do presidente, que faz com que o povo seja o responsável direto pelo seu mandato, ao contrário do que acontece no parlamentarismo, em que o mandato do chefe de governo decorre da maioria parlamentar.⁵⁶

Não há, porém, conforme Dallari, qualquer responsabilidade política efetiva por parte do presidente da República no sistema presidencialista, de modo que não há meio de afastá-lo caso esteja agindo contra a vontade popular, exceto no caso de *impeachment*, que exige, entretanto, a prática de um crime de responsabilidade.⁵⁷ A única exceção à regra da irresponsabilidade política, nesse sistema, é o *recall*.

Alfredo Paiva explica que o Poder Legislativo, no presidencialismo, não tem qualquer poder para destituir o presidente porque tanto o Poder Executivo, na figura do presidente da República, quanto o próprio parlamento são eleitos por sufrágio universal, de modo que o mandato do chefe de governo, aqui, independe de maioria parlamentar.⁵⁸

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no mesmo sentido, esclarece que no sistema presidencialista não é o Poder Legislativo que elege o chefe de governo – o presidente da República –, mas o povo, de modo que o parlamento não pode destituí-lo de seu mandato por falta de confiança política, mas apenas diante da prática de um crime de responsabilidade capaz de ensejar sua responsabilização jurídica.⁵⁹

O governo presidencial, assim, de acordo com Bobbio, é aquele em que há nítida separação entre o poder de governar e o poder de legislar. Essa distinção não passa, como se vê, de consequência imediata da existência de eleição direta para o cargo de presidente da República, que também é o chefe de governo, pelo povo, de forma completamente independente do parlamento.⁶⁰

⁵⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 238.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 239.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 241.

⁵⁸ PAIVA, Alfredo de Almeida. Regimes políticos e sistemas de governo contemporâneo. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 101-130, set. 1965. p. 120-121. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rdpcp/article/view/59676>>. Acesso em 19 nov. 2019.

⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 171-172.

⁶⁰ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 108.

Chega-se à conclusão, conforme Celso Ribeiro Bastos, que o que distingue o presidencialismo do parlamentarismo, em última instância, portanto, é o papel desempenhado pelo órgão legislativo.⁶¹

Quando o parlamento pode, por razões exclusivamente políticas, destituir o chefe de governo, tem-se o sistema parlamentarista, uma vez que o Poder Legislativo não é apenas responsável por fazer leis, mas também pelo mandato do chefe do Poder Executivo e pelo seu controle político. Por outro lado, quando o chefe de governo independe do parlamento para se manter no poder, por ter sido eleito popularmente, e só pode ser destituído pelos parlamentares em razão da prática de crime de responsabilidade, nunca por razões meramente políticas, tem-se o sistema presidencialista de governo.⁶²

Essa distinção na origem do mandato do chefe de governo resulta, como se vê, na previsão de diferentes instrumentos de controle político, quais sejam: o *impeachment*, o voto de desconfiança e o *recall*.

2.2 AS FORMAS DE INTERRUÇÃO DO MANDATO DO CHEFE DE GOVERNO BASEADAS NO CONTROLE DO PODER POLÍTICO

A diferenciação entre os sistemas de governo que mais interessa ao presente trabalho se relaciona, portanto, às diferentes formas de interrupção do mandato do chefe de governo fundamentadas no controle do poder: enquanto no parlamentarismo ela ocorre pelo voto de desconfiança, no presidencialismo ela se dá, predominantemente, através do *impeachment* ou, nos países em que é adotado, através do *recall*.

2.2.1 O *impeachment*

O *impeachment*, instrumento utilizado nos sistemas presidencialistas de governo, ao contrário do voto de desconfiança e do *recall*, depende de um juízo jurídico, nunca meramente político. Isso se deve à contradição existente no fato de ser o povo responsável por eleger o presidente da República e de ser o Poder Legislativo responsável por destituí-lo de seu mandato, de modo que apenas a prática de um crime de responsabilidade justifica tal decisão.

⁶¹ BASTOS, Celso Seixas Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Parlamentarismo ou presidencialismo?*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p. 13-14.

⁶² *Ibid.*, p. 13-14.

Conforme Monica Herman Salem Caggiano, o *impeachment* se constitui, portanto, um mecanismo de controle sobre a ação governamental que tem como objetivo impedir que a autoridade que praticou ato ilícito permaneça no poder e cujo processo compete ao Poder Legislativo, ainda que a autoridade tenha sido eleita por voto popular, de maneira que se configura instrumento especialíssimo e de alto potencial lesivo ao direito fundamental de sufrágio.⁶³

Por isso, de acordo com Bonavides, o *impeachment* é um instrumento de responsabilização jurídica do presidente da República que só pode ser utilizado se nos casos de prática de um crime de responsabilidade devidamente previsto na Constituição, de maneira que sob a ótica de tal instituto não se pode falar em responsabilidade política no sistema presidencialista, mas tão somente em responsabilização jurídica do representante eleito.⁶⁴

O processo de *impeachment*, nesse contexto, jamais pode ser utilizado pelo Poder Legislativo por conta de simples discordância com a política adotada pelo presidente da República⁶⁵, porque seu mandato decorre de maioria popular, e não da maioria parlamentar. Somente a prática de um crime de responsabilidade, portanto, justifica que a decisão parlamentar substitua a escolha popular feita nas urnas. O impedimento do presidente é considerado, por esse motivo, um processo político-jurídico extremamente excepcional.

2.2.2 O voto de desconfiança

O voto de desconfiança, conforme Alfredo Paiva, é o mecanismo de responsabilização política do Poder Executivo perante o Poder Legislativo no sistema parlamentarista.⁶⁶

Essa responsabilização se dá pela sua destituição do mandato.⁶⁷

Esse instrumento, de acordo com Dallari, nasceu como forma de correção dos problemas vinculados à utilização do *impeachment* no parlamentarismo. Isso porque o parlamento, ao discordar politicamente do chefe de governo, utilizava o *impeachment* para destituí-lo de seu

⁶³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Impeachment. Configuração e objetivos. Quem decide? Como? Quando?*. Revista CEPES: Centro de Estudos Políticos e Sociais, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://cepes.org.br/site/index.php/2016/03/29/impeachment-configuracao-e-objetivos-quem-decide-como-quando/>>. Acesso em 19 de out. 2019.

⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 336-337.

⁶⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 185.

⁶⁶ PAIVA, Alfredo de Almeida. Regimes políticos e sistemas de governo contemporâneo. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 101-130, set. 1965. p. 112-113. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rdpcp/article/view/59676>>. Acesso em 19 nov. 2019.

⁶⁷ STRECK, *op. cit.*, p. 184.

mandato, fazendo com que ele tivesse o mandato interrompido e ainda sofresse a aplicação de uma pena. Os chefes de governo passaram, então, a perceber que era mais vantajoso deixar o cargo assim que o parlamento manifestasse seu descontentamento, para não sofrer a imposição da pena decorrente do *impeachment*.⁶⁸

Foi nesse contexto que surgiu o voto de desconfiança e a consequente responsabilização política do chefe de governo por parte do parlamento, em substituição à desvirtuada realidade anterior. O sistema foi aperfeiçoado ao longo do tempo, mostrando-se compatível com o mandato do chefe de governo no sistema parlamentarista, dependente da maioria parlamentar que o elegeu.⁶⁹

Não se fala aqui, portanto, de responsabilização jurídica, mas essencialmente política, uma vez que o mandato do chefe de governo no parlamentarismo decorre, diretamente, da maioria parlamentar.

Nesse contexto, se um parlamentar desaprova a política desenvolvida pelo primeiro-ministro, pode propor o voto de desconfiança e, se este for aprovado pela maioria do parlamento, o chefe de governo deve se demitir ou, caso não o faça, pode ser destituído do seu mandato.⁷⁰

O voto de desconfiança, instrumento típico do sistema parlamentarista, é, portanto, de acordo com Sérgio Abranches, processo que decorre da perda da maioria parlamentar do primeiro-ministro e que se constitui simples descontinuidade política, uma vez que o mandato do chefe de governo, no parlamentarismo, pertence originariamente ao parlamento.⁷¹

2.2.3 O recall

O *recall*, instrumento voltado ao sistema presidencialista de governo, é definido por Ávila como mecanismo de controle político vinculado às ideias de responsabilidade do representante e de correção dos problemas da representação política nesse sistema. Trata-se, em suma, de procedimento eleitoral que fundamenta a destituição do agente público na votação popular.⁷²

⁶⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 230-231.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 230-231.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 232.

⁷¹ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 354.

⁷² ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São

De acordo com Thomas Davis, o *recall* é o mecanismo de controle político a ser utilizado pelo povo no presidencialismo.⁷³

O direito de revogação do mandato, consoante Maria Lúcia Barbosa, corresponde à faculdade que os eleitores têm de retirar um representante político do exercício de suas funções antes do término do seu mandato, baseada exclusivamente na perda da confiança depositada.⁷⁴

Trata-se, portanto, conforme Thomas Cronin, de um procedimento político, e não judicial⁷⁵, baseado na ideia de que os eleitores têm o direito de controlar a atuação política dos seus representantes eleitos⁷⁶.

Como se vê, o *recall*, assim como o voto de desconfiança, se baseia em aspecto essencialmente político. Configura-se, portanto, como o mecanismo de responsabilização política do presidencialismo, sistema em que o mandato do chefe de governo decorre de maioria popular.

Em síntese, enquanto o *impeachment* exige conteúdo jurídico para sua utilização, que é a prática de um crime de responsabilidade no Brasil, o voto de desconfiança e o *recall* se baseiam em aspecto fundamentalmente político, que é a perda de legitimidade do governante, seja diante do parlamento, no caso do sistema parlamentarista, do qual decorre o mandato do primeiro-ministro e, conseqüentemente, sua legitimidade; seja diante do povo, no caso do sistema presidencialista, do qual decorre o mandato do presidente da República e, conseqüentemente, sua legitimidade.

O resultado dessas observações é, consoante Abranches e como se verá de forma mais detalhada no próximo capítulo, um só: o substituto do voto de desconfiança, no presidencialismo, não é (ou não deveria ser) o *impeachment*, mas sim o *recall*.⁷⁷

No contexto brasileiro, Jaime Barreiros destaca que entre 1987 e 1988, na Constituinte, o debate sobre qual sistema de governo deveria ser adotado no país foi intenso. Os defensores

Paulo, 2009. p. 55. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

⁷³ DAVIS, Thomas A. Recall as a Measure of Control by the People. In: JOHNSEN, Julia E. (Comp.). *Selected articles on the recall*. Minneapolis: The H. W. Wilson Company, 1911. p. 17-20. Disponível em: <<https://archive.org/details/selectedarticles00johnrich>>. Acesso em 13 nov. 2019.

⁷⁴ BARBOSA, Maria Lúcia. *Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. p. 45-46. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15223>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

⁷⁵ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. p. 127. Disponível em: <https://archive.org/details/isbn_9780735102552>. Acesso em: 17 nov. 2019.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 130.

⁷⁷ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 354.

do presidencialismo alegavam que a manutenção desse sistema garantia maior estabilidade naquele momento de transição. Os defensores do parlamentarismo, por outro lado, tinham como principal argumento o fato de que a adoção desse sistema evitaria a permanência de governos indesejados, uma vez que nele o chefe de governo só se mantém no poder enquanto tem a confiança do parlamento.⁷⁸

Fato é que a Assembleia Nacional Constituinte decidiu pela continuidade do sistema presidencialista e o povo ratificou a decisão em 1993, através de plebiscito.⁷⁹ Ao mesmo tempo, porém, a Constituição Federal de 1988 não trouxe qualquer previsão acerca de mecanismos de controle político do chefe do Poder Executivo, principal crítica feita ao sistema presidencialista, à época, pelos seus opositores.

Abranches ressalta que o presidencialismo brasileiro, historicamente, tem apresentado características próprias, devido aos constantes conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo, que chegam a envolver, frequentemente, o Poder Judiciário. Vive-se, no país, um presidencialismo de coalizão que tem apresentado falhas estruturais na governabilidade, na estabilidade do mandato presidencial e no funcionamento das instituições, Soma-se a essa realidade politicamente conturbada o fato, no mínimo questionável, de termos, em trinta anos, dois presidentes com mandatos interrompidos através do *impeachment*, entre quatro presidentes eleitos.⁸⁰

Essa série de acontecimentos, conforme Jaime Barreiros, tem levado os cidadãos a um questionamento constante acerca da política brasileira e de suas instituições. Com isso, o discurso de que seria necessária uma ampla reforma política tem ganhado forma.⁸¹

Conforme o autor, entretanto, apesar de ser inegável a necessidade de aprimoramento constante de qualquer regime político democrático, deve-se respeitar a essência da nossa ainda recente Constituição Federal e buscar meios de aprimorá-la, antes de vocalizar ideias reformistas que, muitas vezes, podem trazer ainda mais instabilidade para as nossas já intensamente questionadas instituições.⁸²

Não há dúvida, entretanto, quanto à necessidade de aperfeiçoamento da democracia, da representação política e do sistema presidencialista brasileiro.

⁷⁸ BARREIROS NETO, Jaime. Os 30 anos da Constituição de 1988 e o sistema político brasileiro: evolução e tendências de reforma. *Populus: Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, Salvador, n. 5, p. 73-92, dezembro 2018. p. 75-76. Disponível em: <<http://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=221&forceview=1>>. Acesso em 20 out. 2019.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 75-76.

⁸⁰ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 341-344.

⁸¹ BARREIROS NETO, *op. cit.*, p. 90.

⁸² BARREIROS NETO, *op. cit.*, p. 90.

Fábio Konder Comparato afirma, nesse contexto, que a cidadania no Estado social, baseada na ideia de participação popular, consiste em fazer do povo o protagonista do seu processo de desenvolvimento e tem como fundamento o exercício do controle do poder político pelos cidadãos. Por isso, numa democracia presidencialista como a brasileira, faz-se necessário considerar a introdução do direito de revogação do mandato político no seu ordenamento, através do *recall*. Isso porque se o presidente da República é eleito pelo povo, deve-se admitir, conseqüentemente, a revogação popular do seu mandato.⁸³

O principal erro do presidencialismo brasileiro, portanto, tem sido a previsão ainda insuficiente de instrumentos de democracia participativa e a conseqüente privação de diálogo com o povo, titular soberano do poder.⁸⁴

É nesse contexto que o *recall* se apresenta como o substituto do voto de desconfiança no presidencialismo e como o mecanismo de responsabilização política adequado a esse sistema de governo, apto a garantir o devido diálogo entre representante e representado e o efetivo controle popular do poder político.

Torna-se necessário entender, então, a atual crise democrático-representativa do país e como o conflito existente entre os Poderes e a utilização indiscriminada do *impeachment* no controle do poder político tem agravado a sensação de ilegitimidade dos atos políticos no Brasil.

3 A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE DO CONTROLE DO PODER POLÍTICO NO BRASIL

3.1 A CRISE DEMOCRÁTICO-REPRESENTATIVA BRASILEIRA

Pode-se afirmar que estamos vivendo a maior crise de instabilidade política desde a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No ano de 2013, o país foi marcado por protestos populares que, inicialmente, debatiam o aumento nas tarifas de transporte público. Esses protestos, todavia, evoluíram e alcançaram outros temas, como educação, saúde e corrupção. De modo geral, o país não passava por tão grande mobilização popular desde o *impeachment* de Fernando Collor, em 1992.⁸⁵

⁸³ COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005>. Acesso em: 15 nov. 2019.

⁸⁴ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 275-276.

⁸⁵ KAWAGUTI, Luis. Protestos se espalham pelo Brasil com cenas de insatisfação e revolta. *BBC Brasil*, São Paulo, 18 jun. 2013. Disponível em:

A situação política se agravou ainda mais em 2014, ano de eleição presidencial, quando Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleita para um novo mandato, em segundo turno, contra o candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Aécio Neves. Nesse ano, as campanhas eleitorais como um todo foram repletas de questionamentos, principalmente por conta da Operação Lava Jato, uma série de investigações sobre esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro iniciada pela Polícia Federal.

Em 2015, diversas manifestações começaram a ocorrer contra o próprio governo reeleito de Dilma Rousseff, o que pode ser explicado, dentre outros motivos, pela pequena margem de diferença de votos existente no segundo turno das eleições, em que Dilma obteve 51,64% dos votos válidos e Aécio 48,36%⁸⁶; pela não aceitação da derrota nas urnas pela oposição (tendo o candidato derrotado entrado com pedido de anulação da diplomação da presidente e diversos atores defendido o *impeachment* já no início do segundo mandato); e, sem dúvida alguma, pela insatisfação popular generalizada com os impasses da democracia brasileira, que tem encontrado seu limite no presidencialismo de coalizão e no combate ainda ineficiente à corrupção, como pontua Leonardo Avritzer.⁸⁷

Sérgio Abranches, ao analisar esses impasses, esclarece que a crise democrático-representativa é global, mas tem encontrado especificidades no Brasil: desde a redemocratização, em 1988, dois presidentes tiveram seus mandatos interrompidos e nas outras duas presidências houve rompimento de coalizões, escândalos de corrupção e pedidos de *impeachment*. A crise política atual apenas tem agravado os questionamentos, por parte dos cidadãos, acerca da nossa democracia.⁸⁸

Conforme Wagner Wilson Deiró Gundim, o fato de o Brasil já ter, desde a promulgação da Constituição de 1988, dois processos de *impeachment* deflagrados, traz alto grau de instabilidade política para a nossa democracia e agrava ainda mais a crise de representação vivenciada no país.⁸⁹

<https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130617_manifestacao_sp_lk.shtml>. Acesso em: 05 out. 2019.

⁸⁶ RESULTADO da Apuração dos votos para Presidente no 2º turno das Eleições 2014. *Globo*, Rio de Janeiro, 27 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/apuracao-votos-presidente.html>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

⁸⁷ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 8-9.

⁸⁸ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 9.

⁸⁹ GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. *Da crise governamental no Brasil – O recall e o juízo político – mecanismos de responsabilidade político-eleitoral. Uma proposta de instrumentos de enfrentamento de crises políticas*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017. p. 52. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3317>>. Acesso em 28 out. 2019.

Ainda em 2015, primeiro ano do novo mandato, iniciou-se o processo de *impeachment* contra a presidente reeleita, Dilma Rousseff.

É importante lembrar, nesse contexto, que o *impeachment* é um processo político-jurídico de responsabilização de certas autoridades políticas, dentre elas, o presidente da República, motivado pela suspeita de prática de um crime de responsabilidade, que na verdade, conforme Gabriel Marques, é uma infração político-administrativa com previsão no artigo 85 da Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 1079 de 1950.⁹⁰

Marcelo Neves afirma que o *impeachment*, em verdade, envolve crimes político-jurídicos, uma vez que trata de matéria de natureza política, mas, ao mesmo tempo, exige forma jurídica.⁹¹

No caso de Dilma Rousseff, as acusações versaram, basicamente, sobre desrespeito à probidade na administração e à lei orçamentária.

A denúncia apresentada por Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal sustentava, basicamente: a existência de decretos para a contratação de créditos suplementares editados sem autorização do Poder Legislativo (o que configuraria a chamada “pedalada fiscal”); a omissão da presidente quanto ao dever de fiscalização da moralidade administrativa, baseando-se nos casos de corrupção envolvendo o Partido dos Trabalhadores; e, de forma geral, a prática de improbidade administrativa por parte da presidente.⁹²

Muitos juristas, e a própria defesa de Dilma, contestaram as acusações a partir do argumento de que as denominadas “pedaladas fiscais” não caracterizam crime de responsabilidade e com base na inexistência de provas de envolvimento da presidente em crime doloso que justificasse o seu impedimento.⁹³

Sem qualquer pretensão de adentrar no mérito do *impeachment* de Dilma, pois não é o foco deste trabalho, fato é que, embora a então presidente tenha sido condenada, a validade e a legitimidade de tal decisão ainda são intensamente questionadas, tanto por juristas quanto pelos

⁹⁰ MARQUES, Gabriel. O que é *impeachment*?. *Jusbrasil*, Salvador, 10 mar. 2015. Disponível em: <<https://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/172450520/o-que-e-impeachment>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

⁹¹ NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *Parecer*, Brasília, 07 dez. 2015. Disponível em: <<https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

⁹² GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. *Da crise governamental no Brasil – O recall e o juízo político – mecanismos de responsabilidade político-eleitoral. Uma proposta de instrumentos de enfrentamento de crises políticas*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017. p. 57-58. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3317>>. Acesso em 28 out. 2019.

⁹³ BRETAS, Valéria. Veja a íntegra da defesa de Dilma contra o *impeachment*. *Exame*, São Paulo, 04 abr. 2016. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/veja-a-integra-da-defesa-de-dilma-rousseff/>>. Acesso em: 11 out. 2019.

próprios cidadãos, e a interrupção do seu mandato é frequentemente vista como uma manobra parlamentar para a tomada do poder.

Dentre os questionamentos em torno do *impeachment* de Dilma Rousseff, destaca-se o parecer de Celso Antônio Bandeira de Mello e Fábio Konder Comparato, elaborado como resposta a uma consulta do advogado Flávio Croce Caetano.

Nesse parecer, os dois juristas esclarecem que o impedimento implica a desconstituição da vontade popular expressada por milhões de votos por pouco mais de centenas de votos provenientes do Congresso Nacional, composto por representantes políticos. O *impeachment*, então, é uma decisão extremamente grave.⁹⁴

Vale lembrar que a essência da democracia está na escolha dos governantes por eleição popular. Por isso, ir de encontro ao que foi decidido pelo povo numa eleição para impedir quem foi eleito só é admissível diante de situação da mais alta seriedade e de forma extremamente excepcional. É uma anomalia, portanto, entender que centenas de votos de representantes políticos sejam suficientes para contrariar aquilo que se decidiu com a adesão de milhões de cidadãos nas urnas. Por isso, defende-se que esse processo somente deva ser admitido diante de condutas comissivas e dolosas por parte do presidente da República.⁹⁵

Gilberto Bercovici enfatiza que o *impeachment* não pode ser utilizado em virtude de simples perda de popularidade por parte do presidente da República ou de perda de apoio parlamentar, não podendo, portanto, ser confundido com o voto de desconfiança existente no sistema parlamentarista, nem com o *recall*. O *impeachment*, nesse sentido, deve observar, rigorosamente, as exigências do texto constitucional e depende de uma ação dolosa por parte do presidente praticada durante o mandato em curso, não sendo cabível diante de omissões ou ações culposas. O Brasil, destaque-se, fundamenta-se na soberania do povo e a legitimidade popular é a base de qualquer mandato político. Portanto, qualquer tentativa de alteração do que foi consagrado nas urnas deve ser vista com extrema cautela. O *impeachment* deve ser sempre um último recurso e depende do apoio majoritário da sociedade e não apenas de uma maioria parlamentar possivelmente manipulada por interesses econômicos e políticos.⁹⁶

⁹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de; COMPARATO, Fábio Konder. *Parecer*, São Paulo, 30 set. 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/10/Parecer_Bandeira-Comparato.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2019.

⁹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de; COMPARATO, Fábio Konder. *Parecer*, São Paulo, 30 set. 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/10/Parecer_Bandeira-Comparato.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2019.

⁹⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Parecer*, São Paulo, 12 out. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-dilma-bercovici.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

Conforme André Ramos Tavares, a utilização do *impeachment* como instrumento de eventual descontentamento político-econômico representa uma fragilização do presidencialismo e uma ofensa à harmonia entre os três Poderes. Isso porque, numa democracia como a brasileira, a escolha do presidente da República se dá com o voto da maioria absoluta dos cidadãos, excetuados os votos nulos e brancos, o que representa um reforço da nossa legitimidade democrática. A vontade nacional, portanto, é colhida nas urnas. A utilização do *impeachment*, por outro lado, significa sempre a inabilitação dos milhões de votos garantidores da legitimidade dos sistemas democrático e representativo. A excepcionalidade de tal instrumento, assim, não pode ser ignorada, de modo que o impedimento de um presidente por parte do parlamento não pode ser visto como um mecanismo democrático. O *impeachment* não é, e não pode ser, uma alternativa diante de simples descontentamento político, de desilusão com as políticas econômicas adotadas pelo presidente, ou de enfraquecimento da confiabilidade no projeto governamental. Essas razões não ensejam a instauração de tal processo e não pode o Congresso Nacional valer-se delas, sob pena de afronta à democracia e à Constituição Federal. Não se pode, portanto, utilizar o *impeachment*, no presidencialismo, como substituto do voto de confiança existente no parlamentarismo. Nesse contexto, ato do presidente da República que atente contra a Constituição é a única hipótese legitimadora do processo de impedimento, de modo que nem mesmo atos “meramente” contrários à Constituição ensejam tal processo, uma vez que há de se estar diante de verdadeiro atentado e de uma conduta dolosa nesse sentido, sob pena de eventual entendimento contrário aprofundar a instabilidade democrática nacional. Aceitar hipóteses de *impeachment* “no varejo” ou em modalidades omissivas e culposas representa uma descaracterização de tal instrumento.⁹⁷

Não sem motivo, então, Comparato afirma que o processo de *impeachment* tem sido, na prática apenas formalmente jurídico, mas de natureza efetivamente política. Para ele, hoje, da forma como está previsto na Constituição Federal, o impedimento pode facilmente ser usado como arma no conflito político entre o presidente da República e o Congresso Nacional. Por isso, o *impeachment*, num país como o Brasil, é revestido de ilegitimidade. Para Comparato, não há lógica no fato de ser o povo responsável por eleger o político e de ser o Congresso Nacional responsável por retirá-lo. Conclui, então, que não vivemos numa democracia autêntica, porque o povo não tem sido soberano. Como exemplo, Comparato cita os institutos de democracia semidireta previstos constitucionalmente, manifestações da soberania popular, e lembra que a própria Constituição determina que compete exclusivamente ao Congresso

⁹⁷ TAVARES, André Ramos. *Parecer*, São Paulo, 12 out. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-dilma-andre-tavares.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2019.

Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito, fazendo com que até mesmo nos institutos de democracia participativa o representante tenha mais poder que o representado.⁹⁸

Cláudio Lembo afirma que quando não há crime de responsabilidade capaz de ensejar o processo de *impeachment* de um presidente da República, seus julgadores, que são os parlamentares, têm feito acrobacias jurídicas para configurá-lo. Ingenuidade, então, imaginar que se vive numa democracia, uma vez que sua essência, que é o povo, está sendo marginalizada.⁹⁹

Junto a tudo isso, tem-se um Congresso Nacional com pouquíssima credibilidade perante os cidadãos.

Leonardo Avritzer destaca, inclusive, que a aceitação do pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff foi feita por Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, acusado de corrupção e ocultação de patrimônio no exterior.¹⁰⁰

Eduardo Cunha, explica Abranches, inconformado com o fato de que o governo nada fazia para barrar as investigações que mais tarde o levariam à prisão, rompeu formalmente com Dilma e, utilizando seus poderes como presidente da Casa Legislativa, passou a criar entraves para a governabilidade da presidente. Ao mesmo tempo, já se falava intensamente em *impeachment* nos bastidores do Congresso Nacional e Michel Temer já começava a preparar seu plano de governo. Em 02 de dezembro de 2015, Cunha aceitou o pedido de *impeachment* que mais tarde interromperia o mandato de Dilma Rousseff.¹⁰¹

Dilma foi afastada temporariamente da Presidência, em 12 de maio de 2016, e não voltaria ao governo.

Segundo Abranches, esse é um dos pontos questionáveis do *impeachment*: o primeiro afastamento é o decisivo, sendo evidente que ele retira do presidente os recursos políticos necessários para se defender de um processo político e controvertido. Além disso, pelo simples fato de ser, na prática, um juízo político e, conseqüentemente, discricionário, abre-se sempre

⁹⁸ VIANA, Natalia. Comparato: “O impeachment hoje é absolutamente ilegítimo”. *Agência Pública*, São Paulo, 04 dez. 2015. Disponível em: <<https://apublica.org/2015/12/truco-comparato-o-impeachment-hoje-e-absolutamente-ilegitimo/>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

⁹⁹ LEMBO, Cláudio. Observações sobre o *impeachment*. *Revista CEPES: Centro de Estudos Políticos e Sociais*, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://cepes.org.br/site/index.php/2016/08/29/observacoes-sobre-o-impeachment/>>. Acesso em 30 out. 2019.

¹⁰⁰ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 111-112.

¹⁰¹ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 302-304.

margem para questionamentos acerca das motivações de qualquer processo de impedimento, de modo que ele será sempre discutível.¹⁰²

Em 31 de agosto de 2016, Dilma foi definitivamente destituída do cargo de presidente da República.

Após o *impeachment* e agravando ainda mais a crise política que vive o país, Michel Temer, até então vice-presidente, assumiu a Presidência da República com altos índices de impopularidade, principalmente em razão de seu apoio a reformas legislativas que provocaram grande insatisfação popular, como a Reforma Trabalhista.

Não é difícil questionar, então, a legitimidade do poder político no Brasil: o *impeachment* de Dilma Rousseff, apesar de, a princípio, respeitar os requisitos legais, abriu margem para diversas controvérsias acerca da sua legitimidade. Faz-se necessário, conseqüentemente, buscar um novo meio de controle do poder político no presidencialismo, destacando-se, nesse contexto, o *recall*.

3.2 O *RECALL* COMO INSTRUMENTO LEGITIMADOR DO CONTROLE DO PODER POLÍTICO

O processo de *impeachment*, afirma Abranches, apesar de estar sendo historicamente utilizado no Brasil como uma reação à perda da popularidade do presidente e à dissolução da sua coalização no parlamento, é um instrumento inadequado para a saída de crises na relação entre Executivo e Legislativo e para os problemas de popularidade, não sendo compatível com o funcionamento da democracia presidencialista em uma República madura, sendo claro que o interesse no compartilhamento do poder por parte dos parlamentares aumenta a disposição no sentido de apoiar o impedimento do presidente, numa questão de conveniência política. A prova disso é que o *impeachment* foi utilizado como arma política em todos os governos desde a redemocratização, embora só tenha prosperado contra Collor e Dilma por um motivo especial: porque houve a devida articulação política parlamentar baseada na expectativa de compartilhamento do poder.¹⁰³

O *impeachment*, portanto, não é (e jamais poderá ser) um substituto funcional do voto de desconfiança existente no sistema parlamentarista. Isso porque a interrupção de um mandato

¹⁰² ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 329.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 349-352.

presidencial é fundamentalmente diferente da interrupção de um mandato de primeiro-ministro.¹⁰⁴

A saída de um primeiro-ministro se constitui simples descontinuidade política, uma vez que seu mandato pertence originariamente ao parlamento e é constituído pelo voto da bancada parlamentar, numa relação de confiança. Por outro lado, o mandato de um presidente é constituído pelo voto do povo e pertence originariamente à sociedade. Assim, para ser eleito, um presidente teve, necessariamente, o voto da maioria popular. Seu partido, porém, pode não ter conseguido fazer maioria no Congresso Nacional. Dessa forma, o presidente, apesar de ter sido majoritário nas eleições, para ter condições de governabilidade, no presidencialismo de coalizão existente no Brasil, terá que buscar também no parlamento uma coalizão majoritária. A existência ou não, todavia, dessa maioria parlamentar não muda o caráter majoritário do mandato presidencial, uma vez que essa maioria já lhe foi dada pelo eleitorado.¹⁰⁵

Assim, enquanto a precariedade é inerente ao mandato do primeiro-ministro, a estabilidade é inerente ao mandato presidencial, que tem duração constitucional e só pode ser interrompido em condições extremamente excepcionais. O resultado dessa constatação é que o mandato presidencial só pode ser interrompido através do *impeachment* em caso evidente de crime de responsabilidade, nunca pela perda da maioria parlamentar, motivo pelo qual o processo de impedimento de um presidente será sempre controvertido e traumático, sendo constantemente marcado pela suspeita de que a oposição majoritária o utilizou apenas como pretexto. Por isso, Abranches afirma que o substituto funcional do voto de desconfiança parlamentar, no presidencialismo, é o *recall*, que dá ao eleitor, responsável pela natureza majoritária do mandato presidencial, a possibilidade de interrompê-lo.¹⁰⁶

Consoante Marcelo Neves, ao contrário do voto de desconfiança e do *recall*, o *impeachment*, apesar de ter por objeto matérias políticas e envolver motivações igualmente políticas, exige a configuração e a comprovação de crime de responsabilidade, sendo, portanto, processo de natureza jurídica.¹⁰⁷

Marcelo Neves, todavia, vê esse fato como algo positivo: a exigência de prática de um crime de responsabilidade e a previsão de um processo de julgamento impediriam que o

¹⁰⁴ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 354.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 354.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 355-356.

¹⁰⁷ NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *Parecer*, Brasília, 07 dez. 2015. Disponível em: <<https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

presidente da República se tornasse refém de questões políticas e destituição arbitrária.¹⁰⁸ Nesse ponto, contudo, ousamos discordar do autor, tendo em vista que o *impeachment* tem sido historicamente usado no Brasil justamente como constante ameaça no conflito político entre Poder Executivo e Poder Legislativo, ainda que essa não seja a essência do instituto.

Vale lembrar que o presidente da República, ao contrário do que acontece no parlamentarismo, não pode ser afastado pelo Poder Legislativo por razões unicamente políticas, cabendo somente ao povo destituí-lo em caso de mera insatisfação com o projeto governamental.¹⁰⁹

O impedimento do presidente, portanto, precisa ser visto como algo excepcionalíssimo, para que não se dê margem a questionamentos acerca da democracia brasileira e de uma possível utilização indevida do instituto como arma no conflito entre Presidência da República e Congresso Nacional.¹¹⁰

Caggiano esclarece que o *impeachment*, apesar de ter como finalidade a restauração da ordem institucional, intensifica, já na sua instauração, o estado de intranquilidade política.¹¹¹

O afastamento do presidente da República através desse processo, conforme Gundim, além de perigoso para a democracia, pode trazer altos custos ao sistema político, ao suscitar questionamentos acerca da representação política e do Estado Democrático de Direito. Além da instabilidade política inerente a esse instituto, sua legitimidade é intensamente questionável numa democracia, uma vez que não há participação popular em qualquer de suas fases. Assim, embora os membros do Congresso Nacional sejam eleitos pelo povo e o represente no processo de afastamento do presidente, sob a ótica democrática, há uma demanda por participação popular no processo, afinal, assim como cabe ao povo a escolha do presidente, deve ser o povo responsável por afastá-lo. Nesse sentido, cabe ainda lembrar que o Brasil é governado a partir de um presidencialismo de coalizão, de modo que a essência do *impeachment* pode ser facilmente desvirtuada por interesses egoísticos pelo poder.¹¹²

¹⁰⁸ NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *Parecer*, Brasília, 07 dez. 2015. Disponível em: <<https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁰⁹ A íntegra do discurso de José Eduardo Cardozo na sessão do *impeachment*. *Congresso em foco*, Brasília, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/a-integra-do-discurso-de-jose-eduardo-cardozo-na-sessao-do-impeachment/>>. Acesso em 12 out. 2019.

¹¹⁰ VIANA, Natalia. Comparato: “O impeachment hoje é absolutamente ilegítimo”. *Agência Pública*, São Paulo, 04 dez. 2015. Disponível em: <<https://apublica.org/2015/12/truco-comparato-o-impeachment-hoje-e-absolutamente-ilegitimo/>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

¹¹¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Impeachment. Configuração e objetivos. Quem decide? Como? Quando?*. *Revista CEPES: Centro de Estudos Políticos e Sociais*, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://cepes.org.br/site/index.php/2016/03/29/impeachment-configuracao-e-objetivos-quem-decide-como-quando/>>. Acesso em 19 de out. 2019.

¹¹² GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. *Da crise governamental no Brasil – O recall e o juízo político – mecanismos de responsabilidade político-eleitoral. Uma proposta de instrumentos de enfrentamento de crises políticas.*

Torna-se necessário, então, a previsão no Brasil de novos instrumentos para solução de crises políticas que privilegiem a ampla participação popular no processo de destituição do presidente da República, garantindo-se, em última instância, o direito público subjetivo de sufrágio. É nesse contexto que o *recall* se apresenta como importante mecanismo de responsabilização político-eleitoral.¹¹³

E é por esse motivo que Comparato defende a sua adoção no Brasil.¹¹⁴

A recuperação da legitimidade do poder político brasileiro, consoante Avritzer, passa necessariamente pelo reforço da participação popular.¹¹⁵

Mais legítimo, portanto, que seja dada ao povo a oportunidade de decidir. E é justamente isso que o *recall* permite, como instituto de democracia participativa. Mas não é só. O *recall*, além de ser mecanismo essencialmente mais democrático que o *impeachment*, configura-se instrumento adequado ao sistema presidencialista de governo, como substituto do voto de desconfiança, instituto de natureza similar existente no parlamentarismo.

Isso porque enquanto o *impeachment* tem base político-jurídica facilmente desvirtuada no jogo político entre Poder Executivo e Legislativo, que é a existência de um crime de responsabilidade, o *recall* e o voto de desconfiança se baseiam exclusivamente na responsabilidade política do chefe de governo diante do responsável pelo seu mandato: o povo e o parlamento, respectivamente.

O substituto do voto de desconfiança, no presidencialismo, portanto, não é, nem deve ser, o *impeachment*, mas sim o *recall*, pois o caráter majoritário do mandato presidencial é dado pelo povo, nas urnas. A existência ou não de maioria parlamentar não muda esse fato, de modo que somente o direito de revogação do mandato político pode dar a devida legitimidade à destituição de um governante no sistema presidencialista.

O mandato de um presidente, nesse contexto, só pode ser interrompido através do *impeachment* em caso de evidente e inquestionável prática de um crime de responsabilidade, nunca pela perda da maioria parlamentar ou por simples descontentamento político-econômico.

Não sem motivo, Bonavides afirma que a democracia participativa é a receita para o tratamento da crise política brasileira. Isso devido a sua elevadíssima dose de legitimidade, por

Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017. p. 59-61. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3317>>. Acesso em 28 out. 2019.

113 *Ibid.*, p. 61-62.

114 VIANA, Natalia. Comparato: “O impeachment hoje é absolutamente ilegítimo”. *Agência Pública*, São Paulo, 04 dez. 2015. Disponível em: <<https://apublica.org/2015/12/truco-comparato-o-impeachment-hoje-e-absolutamente-ilegitimo/>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

115 AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 119.

ser uma forma direta de expressão da vontade do povo, incontaminada pela intermediação de terceiros. Essa vontade soberana afasta a interferência, muitas vezes nociva, do elemento representativo em questões decisivas nas quais se joga, frequentemente, o destino do interesse nacional. Sem ser necessário liquidar o pluralismo partidário e as modalidades representativas, a democracia de participação é, perante as crises dos partidos, das casas congressuais e dos Executivos autoritários, a solução cabível e o modelo adequado para garantir mais pureza nas instituições, mais legitimidade, mais democracia e, portanto, menos corrupção, menos injustiça social, menos falsidade governativa e menos alienação de cidadania.¹¹⁶

A adoção do direito de revogação do mandato se apresenta como um desses remédios no tratamento da crise política brasileira. *O recall*, mecanismo de responsabilização política do sistema presidencialista, constitui-se, sem dúvida, instrumento legitimador do controle do poder político.

Mas não podemos esquecer, como nos advertiu Dalmo Dallari, que para que seja possível a participação direta do povo será necessário superar a resistência dos políticos profissionais, que preferem manter o povo dependente de representantes. O jurista comprova essa triste realidade ao falar sobre o *recall*, lembrando que os parlamentares, a quem caberia o aperfeiçoamento desse instituto de participação direta do povo, preferem eliminá-lo para não ficarem sujeitos aos seus efeitos.¹¹⁷

4 O RECALL POLÍTICO

4.1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO INSTITUTO

Dallari define o *recall* como uma instituição norte-americana que tem aplicação em duas diferentes hipóteses: para a revogação de uma eleição ou para reformar decisão judicial sobre constitucionalidade de lei. Na primeira hipótese de aplicação do instituto, conhecida como *recall* político, há a requisição por certo número de eleitores para que se consulte o eleitorado sobre a manutenção ou a revogação do mandato conferido ao representante político eleito. Na segunda hipótese, conhecida como *recall* judicial, as decisões de juízes e tribunais negando a

¹¹⁶ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 346.

¹¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 154-156.

aplicação de uma lei por considerá-la inconstitucional podem ser anuladas pelo voto da maioria dos eleitores, fazendo com que a norma seja considerada constitucional e, portanto, aplicada.¹¹⁸

O termo *recall* ainda pode ter outro sentido, que é o mais conhecido no Brasil, em que se relaciona com o direito do consumidor. Nesse sentido, o *recall* se trata de um procedimento voltado para as relações de consumo, no qual o fabricante de determinado produto convoca os consumidores para a apresentação do que foi adquirido, visando a sua substituição ou a reparação de defeitos. A motivação principal para esse tipo de procedimento costuma ser a descoberta de problemas quanto à segurança do que foi produzido.

Dentre esses três sentidos diferentes que podem ser atribuídos ao termo *recall*, o objeto deste trabalho se limita ao primeiro, ou seja, ao *recall* político, também conhecido como direito de revogação do mandato.

Conforme Paulo Bonavides, o direito de revogação pode assumir duas modalidades: o *recall* e o *abberufungsrecht*. O *recall* é a forma de revogação do mandato individual. Nele, determinado número de cidadãos solicita, em petição assinada, a substituição do representante político que decaiu da confiança do povo. Faz-se, então, a votação popular, para determinar se o representante terá seu mandato revogado ou não. O *abberufungsrecht*, por sua vez, é a forma de revogação coletiva. Aqui, o que está em jogo é a revogação do mandato de toda uma assembleia.¹¹⁹

Quanto às origens do instituto, Nelson de Sousa Sampaio afirma que é possível recuar até a Grécia, onde a assembleia popular já destituía titulares de cargos públicos antes do término do mandato, sendo essa prática, na verdade, uma consequência da democracia direta grega. É, porém, nos Estados Unidos da América onde o instituto se destacará historicamente.¹²⁰

Caio Márcio de Brito Ávila, no mesmo sentido, explica que na Grécia Antiga já existiam casos de perda da função de natureza pública por meio de votação. Mas, sem dúvida alguma, o *recall* político, como hoje conhecemos, nos remete, imediatamente, à democracia norte-americana.¹²¹

Os problemas no governo desse país, como as corrupções e as fraudes, resultaram na necessidade de reformas. Chegou-se, então, à conclusão de que a democracia representativa

¹¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 154.

¹¹⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 313-316.

¹²⁰ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O *Recall* e o Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, Salvador, v. XXV, fascículo III, p. 86-101, 1950. p. 87.

¹²¹ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 56-57. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

estava sendo subvertida e que o representante político que se afastasse da vontade popular deveria ser destituído do cargo.¹²²

Conforme Thomas Cronin, diferentemente do *impeachment*, considerado muitas vezes inútil e inadequado pelos norte-americanos, o *recall* seria resultado da ação política dos cidadãos e não de deliberações legislativas.¹²³

Cronin conceitua esse mecanismo de origem norte-americana como o procedimento que, baseado na ideia de controle político por parte dos cidadãos como um direito¹²⁴, permite a substituição dos eleitos pelos eleitores.¹²⁵

Esse instrumento de democracia direta, portanto, é o mecanismo de responsabilidade político-eleitoral apto a revogar o mandato conferido a representantes políticos mediante iniciativa e deliberação popular.¹²⁶

O *recall* fundamenta-se na premissa de que assim como os eleitores elegem seus representantes por diversas razões, podem também revogar o mandato concedido pelos mais diversos motivos, desde a prática de condutas irresponsáveis, não condizentes com a confiança depositada nas urnas, até o sentimento de ausência de representatividade.¹²⁷

Thomas Davis define o *recall* como o mecanismo pelo qual os cidadãos podem se libertar de um representante político que tem se mostrado incompetente para o exercício das suas funções e praticado condutas questionáveis, razão pela qual o autor considera a adoção do instituto indispensável.¹²⁸

De acordo com Delos Wilcox, o *recall* é o complemento das eleições populares, sendo o direito que os eleitores têm de revogar o mandato dos representantes que não estão exercendo suas funções de modo satisfatório.¹²⁹

¹²² ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 59-63. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹²³ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. p. 130. Disponível em: <https://archive.org/details/isbn_9780735102552>. Acesso em: 17 nov. 2019.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 130.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 125.

¹²⁶ GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. *Da crise governamental no Brasil – O recall e o juízo político – mecanismos de responsabilidade político-eleitoral*. Uma proposta de instrumentos de enfrentamento de crises políticas. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017. p. 64. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3317>>. Acesso em 28 out. 2019.

¹²⁷ CRONIN, *op. cit.*, p. 130.

¹²⁸ DAVIS, Thomas A. Recall as a Measure of Control by the People. In: JOHNSEN, Julia E. (Comp.). *Selected articles on the recall*. Minneapolis: The H. W. Wilson Company, 1911. p. 17-20. Disponível em: <<https://archive.org/details/selectedarticles00johnrich>>. Acesso em 13 nov. 2019.

¹²⁹ WILCOX, Delos F. *Government by all the people or the initiative, the referendum and the recall as instrument of democracy*. New York: The MacMillan Company, 1912. p. 169. Disponível em: <<https://archive.org/details/governmentbyallp00wilc>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

O *recall*, consoante Comparato, é o processo político em que o povo, após eleger determinado representante, se não estiver satisfeito com o seu desempenho, tem a prerrogativa de destituí-lo.¹³⁰

Nelson Sampaio conceitua o instituto ainda como a medida que confere ao eleitorado o direito de substituir o ocupante de cargo público antes do término normal do seu período de mandato, classificando-se, por sua natureza, como modo direto de controle popular.¹³¹

Lorencini e Gundim trazem ainda uma importante definição do *recall* como mecanismo de responsabilidade baseado no controle popular do representante político. A responsabilidade político-eleitoral, conforme os autores, se subdivide em três planos: *responsibility*, referente ao cumprimento dos deveres funcionais; *accountability*, relacionada aos deveres de informação e motivação no exercício da função; e *liability*, que é o plano sancionatório. Enquanto o *recall* se enquadra nos dois primeiros planos, o *impeachment* se encaixa, de forma especial, no último. O *recall*, assim, agrega maior *responsiveness* (atributo que mede o grau de aproximação entre a vontade do eleitor e de seus representantes) à representação política, uma vez que aproxima governantes e governados, sendo, portanto, um mecanismo de aprimoramento da qualidade da democracia.¹³²

Esse direito de revogação do mandato, portanto, segundo Raphael Ramos Monteiro de Souza e José Ribas Vieira, agrega duas ideias essenciais da democracia: a participação popular e a responsabilidade dos representantes políticos.¹³³

Cronin explica que o *recall*, nos Estados Unidos da América, surgiu em meio a um sistema político notadamente corrupto. Nesse contexto, nenhum dos seus defensores o considerou um substituto do sistema representativo, mas sim uma forma de restauração da representação e um remédio para os efeitos colaterais da democracia representativa.¹³⁴

¹³⁰ VIANA, Natalia. Comparato: “O impeachment hoje é absolutamente ilegítimo”. *Agência Pública*, São Paulo, 04 dez. 2015. Disponível em: <<https://apublica.org/2015/12/truco-comparato-o-impeachment-hoje-e-absolutamente-ilegitimo/>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

¹³¹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O *Recall* e o Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, Salvador, v. XXV, fascículo III, p. 86-101, 1950. p. 86.

¹³² LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. p. 376-378. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

¹³³ SOUZA; Raphael Monteiro Ramos de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, 2014. p. 43-46. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 26 out. 2019.

¹³⁴ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. p. 131. Disponível em: <https://archive.org/details/isbn_9780735102552>. Acesso em: 17 nov. 2019.

Conforme Maria Lúcia Barbosa, a possibilidade de revogação do mandato político pelos eleitores, além de ser uma forma de controle do poder, estabelece uma verdadeira relação de representação entre governante e governado, uma vez que não basta que o representante seja eleito, mas que ele cumpra com o plano de governo no qual o eleitorado depositou sua confiança.¹³⁵

Nesse sentido, Roger Hoar afirma que se um representante deixa de representar aqueles que o constituíram, se ele coloca sua vontade acima da vontade do povo, se ele deixa de fazer jus ao poder que lhe foi confiado, então ele deve ser submetido ao *recall*.¹³⁶

Ávila detalha esse processo, explicando que se trata de um mecanismo de controle político diretamente relacionado à responsabilidade do representante, sendo, conseqüentemente, uma forma de correção dos problemas da representação política.¹³⁷

O *recall*, assim, possui diversos fundamentos jurídicos. Em primeiro lugar, é forma de controle do poder político, pois desde que devidamente regulamentado para evitar abusos, possui uma força extraordinária nas ações dos representantes, uma vez que quem exerce a fiscalização dos seus atos são os próprios eleitores.¹³⁸ Além disso e como consequência do fundamento anterior, é forma de aproximação entre eleitor e eleito.¹³⁹ O *recall* é ainda forma de eficiência da máquina administrativa, também consequência do controle exercido diretamente pelos cidadãos, principalmente quando o sistema de freios e contrapesos estabelecido na constituição não cumpre a sua missão.¹⁴⁰ É também forma de concretização do princípio da soberania popular e do direito de participação, pois democracia implica participação do povo.¹⁴¹ E, por fim, um de seus maiores fundamentos: a responsabilidade do mandatário, porque não há como existir mandato legítimo sem responsabilidade, prestação de

¹³⁵ BARBOSA, Maria Lúcia. *Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. p. 45. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15223>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹³⁶ HOAR, Roger Sherman. Advantages of the Recall. In: JOHNSEN, Julia E. (Comp.). *Selected articles on the recall*. Minneapolis: The H. W. Wilson Company, 1911. p. 22-24. Disponível em: <<https://archive.org/details/selectedarticles00johnrich>>. Acesso em 13 nov. 2019.

¹³⁷ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 55. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 72-73.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 66-68.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 73.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 66-68.

contas e fiscalização. Nesse sentido, o *recall* não significa, de modo algum, o retorno ao mandato imperativo.¹⁴²

Bonavides deixa claro que a completa identidade de vontade inerente ao mandato imperativo é impossível de ser alcançada.¹⁴³

O mandato hoje não é mais o mandato imperativo, mas o mandato responsável, ético e democrático. E é nesse contexto que se insere o *recall*.¹⁴⁴

Esse instituto tem, na visão de Ávila, assim como o *impeachment*, caráter sancionatório. Partindo-se desse ponto de vista, o *recall* não seria uma forma de extinção do mandato que fica à mercê do humor do eleitorado, mas sim uma sanção aplicada pelo próprio corpo eleitoral em virtude de condutas antiéticas ou de mau comportamento por parte do representante político. Assim, a diferença entre esse instituto e o *impeachment* estaria essencialmente apenas no fato de que quem instaura e decide o procedimento do *recall* é o eleitorado, e não uma casa legislativa.¹⁴⁵

Lorencini e Gundim entendem, todavia, que não há no *recall* o caráter sancionatório, mas apenas o de controle de desempenho, posição que melhor condiz com a natureza do instituto, uma vez que o *impeachment* e o *recall* são, indubitavelmente, instrumentos de naturezas diversas (*liability* e *responsibility*, respectivamente).¹⁴⁶ Assim, apesar de a revogação do mandato ser algo obviamente indesejado pelo representante político, não está na essência do *recall* o caráter sancionatório, mas apenas o de controle do poder.

É por isso que não se defende aqui a extinção do *impeachment*, pois cada uma das formas de interrupção do mandato possui o seu papel específico e o seu fundamento jurídico, de modo que é perfeitamente possível, em um mesmo sistema, a adoção dos dois mecanismos de responsabilidade política, sendo necessário apenas que a legislação defina as linhas que distinguirão os dois institutos.

O que se propõe é a adoção do *recall* e a sua preferência em relação às demais formas de interrupção do mandato em caráter sancionatório.

¹⁴² ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 73-74. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹⁴³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 218.

¹⁴⁴ ÁVILA, *op. cit.*, p. 74.

¹⁴⁵ ÁVILA, *op. cit.*, p. 76-78.

¹⁴⁶ LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. p. 388. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

Faz-se necessário, então, entender o funcionamento do processo de revogação de mandato político.

Nelson Sampaio explica o processamento do *recall* a partir da sua utilização na democracia norte-americana. Conforme o autor, o *recall* se inicia com uma petição assinada por certo número de eleitores, devendo haver a exposição das razões vinculadas à medida adotada. Nesse momento, se o representante não preferir renunciar, são marcadas, dentro de determinado prazo, eleições para a votação acerca da sua substituição ou da sua permanência no mandato.¹⁴⁷

Conforme Maria Lúcia Barbosa, o processo norte-americano de revogação do mandato se inicia quando os cidadãos solicitam, por meio de petição, que o governante renuncie em razão da falta de confiança. Não havendo resposta quanto à renúncia, é realizada votação popular com o objetivo de confirmar ou revogar o mandato.¹⁴⁸

Delos Wilcox esclarece que o *recall*, como mais comumente utilizado, é iniciado com uma petição assinada por um certo número de eleitores. Há sempre a exigência de um número mínimo de assinaturas para preservar o *recall* de possíveis utilizações indevidas por parte da oposição política. O ordenamento jurídico pode estabelecer, ainda, vedações temporais à utilização desse processo. Essas limitações visam respeitar as regras do jogo democrático, bem como evitar os problemas e os gastos vinculados à realização de eleições frequentes. Apesar de, em alguns casos, as razões para a utilização do *recall* serem indicadas, a essência do instituto está na discricionariedade por parte dos cidadãos, diante de um governante que já não os representa. Após a fase de iniciativa popular, passa-se à votação sobre a revogação ou não do mandato e, se for o caso, a eleição de um novo governante. Se a maioria votar contra a revogação, o representante político continua no cargo. Se a maioria, ao contrário, optar pela revogação do mandato, ele deixa suas funções.¹⁴⁹

O procedimento do *recall*, assim, é geralmente dividido em duas fases. Na primeira delas, que se aproxima muito da iniciativa popular, é necessário que uma parte do eleitorado manifeste sua intenção de instaurar o procedimento e de levar a questão à votação dos cidadãos.

¹⁴⁷ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O *Recall* e o Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, Salvador, v. XXV, fascículo III, p. 86-101, 1950. p. 91.

¹⁴⁸ BARBOSA, Maria Lúcia. *Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. p. 46. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15223>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁴⁹ WILCOX, Delos F. *Government by all the people or the initiative, the referendum and the recall as instrument of democracy*. New York: The MacMillan Company, 1912. p. 172-175. Disponível em: <<https://archive.org/details/governmentbyallp00wilc>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

Na segunda fase, o eleitorado decide, através do voto, sobre a destituição ou não do agente público. Portanto, sobre a revogação ou não do mandato político.¹⁵⁰

Lorencini e Gundim destacam, então, que para a devida positivação do instituto será necessário que o legislador decida acerca dos quóruns de convocação e de destituição, do procedimento em si e dos efeitos políticos vinculados à eventual destituição.¹⁵¹

O quórum de convocação se baseia no número mínimo de eleitores que deve aderir ao ato convocatório para que a votação do *recall* seja realizada. O quórum de destituição, por outro lado, trata do número mínimo de votos para que se proceda à revogação do mandato político em questão. A premissa básica é a de que o quórum de convocação deve permanecer inferior ao quórum de destituição, para que haja coerência sistemática no processo. Para Lorencini e Gundim, dentre as combinações possíveis de quóruns, a que traz maior equilíbrio ao instituto é a de convocação por maioria simples e destituição por maioria qualificada superior à absoluta, uma vez que a convocação por maioria simples e destituição por maioria absoluta poderia causar instabilidade política devido à recorrência na utilização do instrumento e a convocação por maioria absoluta com destituição por maioria qualificada superior à absoluta poderia tornar a efetivação do *recall* muito difícil.¹⁵²

Importante questão procedimental, por fim, diz respeito aos efeitos políticos de eventual destituição. Nesse sentido, partindo-se da premissa adotada por Lorencini e Gundim, de que o *recall* se enquadra nos planos *responsibility* e *accountability* da responsabilidade político-eleitoral, mas não no plano *liability*, que é o plano sancionatório, chega-se à conclusão de que o único efeito associado ao instituto deve ser a revogação do mandato político.¹⁵³

Vantagens e desvantagens são associadas ao *recall*. Vale destacar, todavia, que tanto os aspectos positivos quanto os aspectos negativos do instituto podem ser balanceados a partir da sua devida regulamentação.¹⁵⁴

As vantagens do direito de revogação de mandato, inclusive, já foram apontadas quando da análise dos seus fundamentos: o *recall* é mecanismo de controle do poder político, forma de correção dos problemas de representação e de aproximação entre representante e representado,

¹⁵⁰ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 55. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹⁵¹ LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. p. 378. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

¹⁵² *Ibid.*, p. 379-381.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 382-383.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 383.

meio de responsabilização do mandatário e instrumento de maior eficiência da máquina administrativa.

Conforme Nelson Sampaio, os defensores do *recall* veem nele um instrumento capaz de permitir maior participação do povo na questão política, de estimular o senso de responsabilidade dos governantes e de manter maior concordância de vontades entre eleitores e eleitos.¹⁵⁵

Cronin traz mais alguns argumentos utilizados a favor do *recall*. Em primeiro lugar, trata-se de um mecanismo de responsabilização contínua dos representantes políticos, uma vez que os eleitores não precisam esperar as próximas eleições para se livrar de um governante incompetente, desonesto ou irresponsável. Como consequência, o *recall* dá aos cidadãos um motivo para permanecer informado sobre as questões políticas entre as eleições, e não apenas no momento de votar. Trata-se ainda, conforme o autor, de uma importante alternativa ao *impeachment*.¹⁵⁶

Raphael Souza e José Vieira consideram o direito de revogação de mandato político uma válvula de escape para momentos de tensão democrática. Isso porque, de um lado, configura-se um estímulo à participação e ao monitoramento das atividades dos representantes pelos representados, desobrigando o eleitorado de ser governado até o final de um mandato por um representante que tem se afastado dos seus interesses e, por outro lado, impulsiona a manutenção de padrões ético-políticos por parte dos representantes, que vê no seu eleitorado mais uma forma de controle dos seus atos.¹⁵⁷

Lorencini e Gundim trazem três pontos positivos inerentes à natureza do instituto. Em primeiro lugar, o aperfeiçoamento do grau de *responsiveness* na representação política, ou seja, o aprimoramento da vinculação entre a vontade dos representantes e representados, o que aumenta, conseqüentemente, a qualidade da democracia e diminui a crise de representatividade, uma vez que a o governante terá consciência de que a manutenção do seu mandato depende da aprovação popular. Em segundo lugar, o controle popular da *responsibility*, que está ligada não apenas ao cumprimento dos deveres funcionais, mas também à qualidade do governo, ou seja, a um controle qualitativo e, portanto, subjetivo, não sendo passível de ser exercido por um órgão

¹⁵⁵ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O *Recall* e o Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, Salvador, v. XXV, fascículo III, p. 86-101, 1950. p. 92.

¹⁵⁶ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. p. 133-135. Disponível em: <https://archive.org/details/isbn_9780735102552>. Acesso em: 17 nov. 2019.

¹⁵⁷ SOUZA; Raphael Monteiro Ramos de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, 2014. p. 46-47. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 26 out. 2019.

da própria estrutura estatal, mas apenas pelo próprio eleitorado. E, em terceiro lugar, a troca de governo independente de mecanismo de *liability*, como o *impeachment*, processo traumático para o presidencialismo, uma vez que coloca o protagonista desse sistema de governo, que é o presidente da República, sob “júri” em que a função de jurado é outorgada a órgãos políticos.¹⁵⁸

As democracias presidencialistas que adotam apenas o *impeachment* como mecanismo de responsabilidade política proporcionam um controle sancionatório (*liability*), mas deixam de lado a importância do controle de qualidade do governo (*responsibility*). Isso, ressalte-se, traz dois riscos consideráveis para a democracia: o de permanência de um mau governo no poder durante todo o período do mandato e o de utilização indevida de um mecanismo típico de *liability*, como o *impeachment*, como um mecanismo de *responsibility*.¹⁵⁹

Passa-se à análise, então, dos pontos negativos apontados ao instituto.

Cronin destaca que desvantagens são encontradas no *recall* por seus opositores. Alega-se que o instrumento de democracia direta vai de encontro aos princípios republicanos, uma vez que é capaz de impedir que o governante termine o seu mandato. Com isso, um governante honesto e capaz pode evitar tomar decisões impopulares, porém necessárias, por conta da ameaça de utilização do *recall* e o cargo público poderia se tornar menos atraente para os indivíduos realmente competentes, uma vez que a utilização do instituto poderia se dar de forma desvirtuada. Argumenta-se ainda, que o procedimento de revogação do mandato pode resultar em polarizações e instabilidade política. Por fim, um dos argumentos mais utilizado contra o *recall*: os custos com o procedimento.¹⁶⁰

Os opositores do *recall*, de acordo com Nelson Sampaio, alegam razões de natureza econômica, jurídica e política. Veem no direito de revogação de mandato um processo dispendioso para a máquina pública e passível de criar instabilidade política. Além disso, apontam como ponto desfavorável do instituto o possível retorno do mandato imperativo. Quanto a essa questão, entretanto, o próprio autor afirma que o *recall* não traz o mandato imperativo como consequência. Para Sampaio, o direito de revogação de mandato representa, na verdade, uma atenuação do conceito clássico de representação política. Por fim, uma das

¹⁵⁸ LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O recall e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, 2017, Pouso Alegre, v. 33, n. 1: 373-406. p. 384-388. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 384-388.

¹⁶⁰ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. p. 135-139. Disponível em: <https://archive.org/details/isbn_9780735102552>. Acesso em: 17 nov. 2019.

maiores críticas feitas ao *recall*: a de estimular a prática de medidas populistas, mas não adequadas a longo prazo.¹⁶¹

A primeira grande crítica, portanto, ao direito de revogação do mandato político está relacionada aos gastos para viabilizar a votação popular.

Sabe-se que eleições são dispendiosas para máquina pública. Torna-se necessário, entretanto, recorrer à ponderação para que seja possível concluir que esse aspecto desfavorável não pode ser empecilho para que os cidadãos exerçam o direito fundamental de participação na democracia e de sufrágio.

Além disso, sobre o tema, Thomas Davis esclarece que a experiência tem demonstrado que o povo tende a tolerar condutas consideradas inadequadas por um tempo considerável antes de peticionar pela revogação do mandato político, de modo que é possível afirmar que dificilmente haverá o abuso do direito de petição por parte dos cidadãos.¹⁶²

Ademais, há como se estabelecer limites ao uso desse procedimento que garantam a sua utilização apenas quando estritamente necessário e evitem a sua utilização desvirtuada. A regulamentação do direito de revogação do mandato nos países em que já é adotado e a Proposta de Emenda Constitucional nº 73 de 2005, que está arquivada no Congresso Nacional e que trata da adoção desse instituto no Brasil, trazem, por exemplo, diversos limitadores para evitar o seu uso indiscriminado.

A alegação de que o *recall* representa o retorno ao mandato imperativo também não se sustenta. Nesse sentido, Ávila explica que o direito de revogação de mandato se insere, na verdade, no contexto de um mandato ético, responsável e democrático, não significando nem o retorno ao mandato livre, nem ao mandato imperativo, mas legitimando o mandato através da responsabilidade, da prestação de contas e da fiscalização.¹⁶³

Wilcox afirma que a possibilidade de ter seu mandato revogado caso não retenha a confiança do eleitorado é um risco ao qual aquele que decide ser representante político tem que ter a consciência de que está submetido.¹⁶⁴

¹⁶¹ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O *Recall* e o Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, Salvador, v. XXV, fascículo III, p. 86-101, 1950. p. 92-93.

¹⁶² DAVIS, Thomas A. Recall as a Measure of Control by the People. In: JOHNSEN, Julia E. (Comp.). *Selected articles on the recall*. Minneapolis: The H. W. Wilson Company, 1911. p. 17-20. Disponível em: <<https://archive.org/details/selectedarticles00johnrich>>. Acesso em 13 nov. 2019.

¹⁶³ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 73-74. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹⁶⁴ WILCOX, Delos F. *Government by all the people or the initiative, the referendum and the recall as instrument of democracy*. New York: The MacMillan Company, 1912. p. 194. Disponível em: <<https://archive.org/details/governmentbyallp00wilc>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

Outro argumento contrário ao *recall* é o de que esse instituto retiraria a coragem dos representantes políticos de tomar medidas impopulares e necessárias, por conta do receio de que isso pudesse resultar na sua destituição do cargo. Quanto a esse argumento, faz-se necessária a mesma ponderação feita anteriormente: esse possível efeito colateral não pode ser utilizado como obstáculo para que os cidadãos exerçam seu direito à democracia e ao sufrágio. Além disso, também há formas de limitar o uso do *recall* de forma a evitar o seu uso incorreto nesse sentido, como a determinação de um prazo somente a partir do qual esse procedimento poderia ser adotado. Isso também será visto quando da análise da PEC nº 73 de 2005.

Lorencini e Gundim explicam que esse ponto negativo apontado ao *recall* é, infelizmente, um efeito colateral do aumento do grau de *responsiveness*, que faz com que haja uma tendência às práticas populistas com o objetivo de agradar o eleitorado, havendo um verdadeiro desvio do que é considerado um governo responsável, o que pode colocar em risco a estabilidade econômica e social do país, devendo essa questão, portanto, ser objeto de preocupação do legislador quando da adoção do instituto.¹⁶⁵

De acordo com Wilcox, o receio dos representantes políticos em tomar medidas impopulares e necessárias por conta do *recall* só pode ser baseado em caprichos próprios ou na incredulidade acerca da consciência política dos eleitores, de modo que esse argumento não se sustenta. Isso porque não é aceitável que um representante político esteja sujeito aos próprios caprichos, devendo ser ele seu próprio vigia, e, além disso, porque quando os cidadãos estão sob senso de responsabilidade, eles não são irracionais e tão inconstantes como, muitas vezes, se presume.¹⁶⁶ Quanto a esse último ponto, poderia ser alegado ainda que grupos políticos, com poder e dinheiro para isso, poderiam provocar perturbações nesse senso de responsabilidade do eleitorado. Todavia, esse argumento pede força diante de quóruns adequados de convocação e destituição, não havendo boas razões para acreditar que um governante que, de forma corajosa, cumpra seu dever com o povo perca uma votação em que se exija clara maioria.¹⁶⁷

São apontados ainda como pontos negativos do *recall* a instabilidade política e a possibilidade de desvio de finalidade do instituto, sendo certo, entretanto, que a devida regulamentação do *recall* acerca do período do mandato em que o instrumento de revogação de

¹⁶⁵ LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. p. 389. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

¹⁶⁶ WILCOX, Delos F. *Government by all the people or the initiative, the referendum and the recall as instrument of democracy*. New York: The MacMillan Company, 1912. p. 178-179. Disponível em: <<https://archive.org/details/governmentbyallp00wilc>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 180-182.

mandato pode ser utilizado e do quórum de convocação são essenciais para minimizar essas desvantagens, como esclarecem Lorencini e Gundim.¹⁶⁸

Por fim, talvez o argumento mais utilizado contra esse instituto e, ao mesmo tempo, o mais repudiável: o argumento de que o povo é incapaz de usar essa participação de forma consciente, devendo ser afastado desse tipo de decisão, que ficaria a cargo de indivíduos mais preparados.

Ora, como bem afirma Dalmo Dallari, esse é um dos grandes problemas a que chegou o Estado democrático: a participação do povo é tida como inconveniente, mas a sua exclusão é, obviamente, antidemocrática. A aceitação de um argumento como esse representa a completa rejeição da democracia e só o excesso de pessimismo ou de oportunismo político pode levar à conclusão de que a democracia é uma impossibilidade. O argumento de que o povo é incapaz de decidir de forma inteligente não pode ser aceito, porque parte do pressuposto de que alguém está decidindo se a orientação preferida pelo povo é boa ou não. A decisão do povo, obviamente, será considerada boa ou má de acordo com as preferências de quem estiver julgando. Dallari lembra que qualquer que seja a decisão popular, sempre haverá grupos intelectualizados que irão considerá-la acertada, bem como grupos opostos, também qualificados, que a julgarão errada. Assim, não havendo possibilidade de um acordo total quanto às decisões políticas, não há razão para que prevaleça a opinião de um ou de outro grupo, devendo prevalecer sempre a vontade do povo. Todo homem é um ser racional, sendo todos igualmente capazes de julgar os fatos que presenciam. Como esses julgamentos sempre variarão em função do ponto de vista de quem os profira, é inerente à convivência humana e à própria democracia o direito de divergir, devendo ser assegurado a todos os indivíduos esse direito e a prevalência da vontade da maioria. O que não é admissível é a argumentação de que o povo não tem capacidade para tomar decisões políticas.¹⁶⁹

Nelson Sampaio, todavia, vê no *recall* um remédio contraindicado, ao afirmar que não se pode atribuir a tal instrumento sensíveis resultados políticos positivos, o que, por si só, já desaconselharia uma reforma tão profunda.¹⁷⁰

¹⁶⁸ LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. p. 389-390. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

¹⁶⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 301-302.

¹⁷⁰ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O *Recall* e o Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, Salvador, v. XXV, fascículo III, p. 86-101, 1950. p. 93-95.

Ousamos, porém, discordar do autor, pois todos os instrumentos que visem aperfeiçoar e legitimar a democracia devem ser vistos como uma alternativa válida para nosso ordenamento, analisados e, se adotados, devidamente regulamentados para que seja possível produzir os resultados positivos esperados e para minimizar os riscos de utilização indevida ou desvirtuada.

Como afirmam Raphael Souza e José Vieira, todo remédio deve ser administrado com prudência, e não será diferente com o *recall*.¹⁷¹

Consoante Delos Wilcox, esse instituto é um instrumento de controle contínuo, pensado para aperfeiçoar a relação entre representantes e representados.¹⁷²

Não sem motivo, Ávila afirma que ele se apresenta como um excepcional mecanismo de controle político.¹⁷³

4.2 O *RECALL* NO DIREITO COMPARADO

Conforme Maria Lúcia Barbosa, o Brasil não prevê, constitucionalmente ou legalmente, o direito de revogação do mandato político. O instituto, todavia, pode ser encontrado, a título exemplificativo, nas Constituições de países latino-americanos, como Venezuela, Equador e Bolívia, e nos Estados Unidos da América, a nível estadual.¹⁷⁴

Lorencini e Gundim esclarecem que os instrumentos de revogação de mandato aparecem, no direito comparado, sob as mais variadas denominações e, embora se assemelhem ao *recall* no objetivo central, qual seja, a revogação do mandato político, apresentam particularidades quando comparados ao instituto de origem norte-americana.¹⁷⁵

Para o objetivo deste trabalho, em razão da origem do *recall* e da proximidade territorial e social, opta-se por fazer um recorte e analisar o direito de revogação de mandato nos Estados

¹⁷¹ SOUZA; Raphael Monteiro Ramos de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, 2014. p. 47. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 26 out. 2019.

¹⁷² WILCOX, Delos F. *Government by all the people or the initiative, the referendum and the recall as instrument of democracy*. New York: The MacMillan Company, 1912. p. 171. Disponível em: <<https://archive.org/details/governmentbyallp00wilc>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

¹⁷³ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 141. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹⁷⁴ BARBOSA, Maria Lúcia. *Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. p. 45-46. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15223>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁷⁵ LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. p. 391. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

Unidos da América e nos três países da América Latina que adotaram o instituto a nível nacional e melhor detalharam a utilização do mecanismo em suas Constituições – Venezuela, Equador e Bolívia –, apesar de haver previsão do instituto, com suas especificidades, em outros países, como Peru, Cuba, Colômbia e Panamá.

Nos Estados Unidos da América, destaque-se novamente, o *recall* não é previsto a nível nacional, mas apenas a nível local. Dentre as diversas previsões do instituto, opta-se pelo estudo da Constituição do Estado da Califórnia, por conta do seu recente acionamento em 2003, que resultou na revogação do mandato do governador Gray Davis e na eleição de Arnold Schwarzenegger.

O instrumento é previsto no artigo 2º, seções 13 a 19 da Constituição Estadual. Conforme disposição constitucional, o *recall* é o poder que os eleitores têm de remover o titular de um mandato eletivo. O procedimento é iniciado a partir da apresentação de petição alegando o motivo da retirada do representante do cargo. Os eleitores têm 160 dias para apresentar a coleta de assinaturas. A petição deve ser assinada por pelo menos 12% dos votantes da última eleição (20% para a revogação do mandato de juízes, senadores e deputados) distribuídos por, no mínimo 5 municípios, sendo, pelo menos, 1% em cada. A votação para determinar a revogação do mandato e a eleição de um sucessor, deve se dar entre 60 a 80 dias, contados a partir da conferência das assinaturas. Se o representante não tiver seu mandato revogado, outro procedimento de *recall* não pode ser iniciado durante os 6 meses após a votação.¹⁷⁶

Percebe-se, assim, que não há no ordenamento do Estado da Califórnia qualquer exigência de motivação específica para o acionamento do *recall*, nem vedação temporal para a instauração do processo.

No recente caso Gray Davis, consoante Ávila, o governante teve seu mandato iniciado em 1999 e revogado em 2003. Alcançou-se, na petição apresentada pelos eleitores, o número de 1.356.408 assinaturas válidas e o processo de revogação do mandato foi instaurado. Davis teve seu mandato revogado e Schwarzenegger foi eleito com votação mais expressiva do que a que Davis havia recebido, tanto anteriormente quanto no processo de *recall*, o que fez com que o argumento da oposição de que estava sendo utilizado um mecanismo antidemocrático caísse por terra.¹⁷⁷

¹⁷⁶ UNITED STATES OF AMERICA. *California Constitution*. Disponível em: <<http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle=+California+Constitution++CONS>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

¹⁷⁷ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 99-100. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

Na Venezuela, o direito de revogação do mandato político é previsto no artigo 72 da Constituição Federal de 1999 e o instrumento de efetivação desse direito é chamado de referendo revogatório. De acordo com o dispositivo constitucional, todos os cargos que decorrem de eleição popular são revogáveis a partir da segunda metade do mandato. O quórum exigido para a convocação do referendo é de 20% dos eleitores da circunscrição eleitoral. Para a revogação do mandato é exigido que pelo menos 25% dos eleitores participem do referendo e que um número igual ou maior de eleitores que elegeu o representante vote pela revogação. Só pode haver um referendo revogatório por mandato, não há exigência de motivação e não há previsão de eleições simultâneas, sendo o cargo preenchido pela suplência.¹⁷⁸

Em 2004 o então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, passou pelo referendo revogatório e se manteve no cargo com 59% dos votos contrários à revogação do mandato.¹⁷⁹

No Equador, a possibilidade de revogação do mandato político é prevista nos artigos 61, 105, 106 e 145 da Constituição de 2008, denominada revogatória de mandato. Tem como vedação temporal o primeiro e o último ano, sendo possível a realização de apenas um processo por mandato político. O quórum é de 10% dos eleitores da circunscrição eleitoral (15% para presidente da República). Uma vez apresentada a solicitação, o referendo deve ser convocado no prazo de 15 dias e realizado no prazo de 60 dias. A revogação do mandato se dá apenas por maioria absoluta dos votos válidos e, no caso do presidente da República, por maioria absoluta dos eleitores. Não há exigência de motivação, nem previsão de realização de eleições simultâneas.¹⁸⁰

A Bolívia prevê o direito de revogação do mandato nos artigos 11, 157, 170, 171, 195, 240 e 286 da Constituição de 2009 e também se refere ao instrumento como revogatória de mandato. Tem como vedação temporal a primeira metade e o último ano do mandato. O quórum de convocação é de 15% dos eleitores da circunscrição eleitoral e só pode haver um processo de revogatória por mandato político. Não há previsão de eleições simultâneas, mas novas eleições devem ser realizadas no prazo de 90 dias. Tem como motivação a prática de faltas gravíssimas.¹⁸¹

¹⁷⁸ VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, de 15 de dezembro de 1999. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html>. Acesso em: 16 nov. 2019.

¹⁷⁹ LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. p. 392-394. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

¹⁸⁰ ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*, de 20 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>. Acesso em 16 nov. 2019.

¹⁸¹ BOLÍVIA. *Nueva Constitución Política del Estado*, de 07 de fevereiro de 2009. Disponível em: <<https://photos.state.gov/libraries/bolivia/337500/pdfs/Constitucion%20Politica%20del%20Estado.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

Importante destacar que as constituições latino-americanas analisadas estabelecem importantes limitações a fim de evitar a utilização indiscriminada ou indevida do mecanismo e o alto dispêndio de recursos públicos com a realização frequente de eleições. Dentre essas limitações, destaca-se a previsão de quórum significativo de convocação e destituição, além de vedações temporais. Ademais, permitem o manejo do instrumento apenas uma vez durante o mandato político.

Por isso, Raphael Souza e José Vieira afirmam que conhecer as experiências legislativas dos países que já adotaram o direito de revogação de mandato é o primeiro passo para uma reflexão segura acerca de como adotá-lo no Brasil.¹⁸²

4.3 A ADOÇÃO DO *RECALL* NO DIREITO BRASILEIRO – UMA ANÁLISE A PARTIR DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 73 DE 2005

A participação direta popular na vida política brasileira através do direito de revogação do mandato político tem um histórico de tentativas de implementação, conforme destaca Maurício Sampaio. Entre 1822 e 1823, por exemplo, um decreto permitia a revogação do mandato dos procuradores eleitos para o Conselho de Procuradores do Estado que não desempenhassem corretamente suas funções por iniciativa dos eleitores. Essa experiência, todavia, durou apenas um ano. Além disso, as Constituições republicanas de alguns Estados federados – Goiás, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina -, entre 1891 e 1913, previam a possibilidade de revogação de mandatos políticos, sendo tal disposição, entretanto, abolida nos textos constitucionais estaduais seguintes.¹⁸³

Fato é que o instituto nunca foi efetivamente utilizado¹⁸⁴ e jamais foi adotado em qualquer das Constituições Federais brasileiras, de modo que a nível nacional não há qualquer histórico de implementação do direito de revogação do mandato político no Brasil.

¹⁸² SOUZA; Raphael Monteiro Ramos de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, 2014. p. 49. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 26 out. 2019.

¹⁸³ SAMPAIO, Maurício Souza. *Representação política e institutos de participação direta*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. p. 103-105. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/15711>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁸⁴ CALIMAN, Auro Augusto. *O recall no Estado de São Paulo*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 165, p. 197-203, 2005. p. 199-202. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/339>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

Hoje, não há mais qualquer previsão do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, nem mesmo a nível estadual, tendo a Constituição Federal de 1988 previsto como institutos de democracia participativa somente o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.¹⁸⁵

Há, entretanto, no Brasil, uma importante Proposta de Emenda à Constituição a ser utilizada como inspiração para a adoção do direito de revogação de mandato no país. Trata-se da PEC nº 73 de 2005, que propõe a criação do referendo revocatório de mandato para presidente da República e parlamentares. Essa proposta altera os dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A.¹⁸⁶

Através da justificativa da PEC nº 73 de 2005 se extrai que ela faz parte da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Conforme a justificativa, e como se sabe, a democracia é princípio basilar do Estado brasileiro, estando garantida pela nossa Carta Magna. Por isso, e compreendendo que a soberania popular não pode ser alienada ou transferida, os representantes eleitos não recebem parcela do poder político, mas apenas exercem suas atribuições como delegados do povo, perante o qual devem prestar contas de sua gestão.¹⁸⁷

Sabe-se ainda que faz parte da essência de todo mandato a relação de confiança e isso, ao contrário do que muitas vezes se supõe, não é diferente no mandato político. Essa relação, todavia, não se confunde com o mandato imperativo, em que o mandante determina especificamente cada ação que deve ser tomada pelo mandatário. Aqui, o eleito é livre para desempenhar suas funções. Contudo, apesar da existência dessa liberdade, como o mandato tem como base uma relação de confiança, a partir do momento em que essa desaparece, os poderes confiados aos mandatários podem ser revogados mediante inequívoca manifestação de vontade do mandante que, neste caso, é o povo.¹⁸⁸

Infelizmente, o nosso ordenamento ainda não prevê o exercício desse poder revogatório, desse direito de revogação do mandato político, o que constitui uma falha grave, apta a comprometer a legitimidade da democracia brasileira. Já é notória, inclusive, a crescente perda de confiança por parte dos cidadãos brasileiros nos seus representantes políticos. Esse fato nos

¹⁸⁵ SAMPAIO, Maurício Souza. *Representação política e institutos de participação direta*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. p. 112. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/15711>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

¹⁸⁶ SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acesso em 09 jul. 2019.

¹⁸⁷ SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acesso em 09 jul. 2019.

¹⁸⁸ SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acesso em 09 jul. 2019.

leva à conclusão de que há a introdução do *recall* no país não é apenas possível, mas também necessária, como forma de fortalecer a soberania popular e aumentar a confiança do povo nas instituições democráticas.

Consoante Ávila, a PEC nº 73 de 2005, na verdade, inspira-se no *recall* norte-americano (para a revogação do mandato de presidente da República e de Senador) e no *abberunfungrecht* suíço (para a revogação dos mandatos da Câmara dos Deputados), mesclando, portanto os dois institutos.¹⁸⁹

Buscando respeitar a distinção que o próprio ordenamento faz entre eleição majoritária (para a Presidência da República e Senado Federal) e eleição proporcional (para a Câmara dos Deputados), a Proposta de Emenda à Constituição estabelece formas distintas para a revogação do mandato.

No caso de revogação de mandato de deputado, opta-se pela dissolução de toda a Câmara e pela realização de novo eleição no prazo máximo de três meses. No caso de revogação de mandato do presidente da República ou de senador, haveria a sua substituição pelo vice-presidente ou pelo suplente de senador, respectivamente.

Nesse último ponto, entendemos que a proposta de emenda poderia ter optado pela realização de nova eleição, assim como o fez no caso dos deputados, o que pode atender de forma mais fiel aos anseios populares.

Conforme Raphael Souza e José Vieira, ao permitir a assunção do vice ou do suplente e não prever, conseqüentemente, eleições simultâneas, a proposta peca. Isso porque o eleitorado, ao buscar a saída do representante mediante tão grande mobilização, dificilmente concordaria com a permanência do mesmo grupo político no poder. Advoga-se, portanto, pela realização de eleições em curto prazo.¹⁹⁰

A iniciativa para a realização do referendo revocatório, como é denominada pela proposta a consulta popular sobre a revogação ou não do mandato, pertence ao povo. De acordo com o art. 14-A, que seria acrescido à Constituição, em seu §3º, o referendo se realiza por iniciativa popular dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Essa iniciativa deve ser exercida, no caso de revogação de mandato de presidente da República ou de dissolução da Câmara dos Deputados, mediante assinatura de 2% (dois por cento) do eleitorado nacional

¹⁸⁹ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 109-110. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹⁹⁰ SOUZA; Raphael Monteiro Ramos de; VIEIRA, José Ribas. *Recall, democracia direta e estabilidade institucional*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, 2014. p. 54-55. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 26 out. 2019.

distribuído por pelo menos 7 (sete) estados com não menos de 0,5% (cinco décimos por cento) em cada um deles. Para revogação de mandato de Senador a iniciativa deve ser exercida mediante a assinatura de 2% (dois por cento) do eleitorado estadual distribuído por pelo menos 7 (sete) municípios com não menos de 0,5% (cinco décimos por cento) em cada um deles. Assim, o mandato de senador só pode ser revogado pelo eleitorado do estado por ele representado, conforme disposto no §1º do novo art. 14-A.

Essas condições para o exercício da iniciativa popular foram determinadas, conforme a justificativa da PEC, levando-se em conta a dimensão do eleitorado nacional, espalhado em uma grande extensão territorial.¹⁹¹

Raphael Souza e José Vieira advogam, entretanto, pela adoção de quórum mais elevado, para evitar a utilização do instituto de maneira indesejada. Destacam os autores que com o avanço tecnológico da certificação digital e de chaves públicas, a dificuldade de coleta e conferência de assinaturas fica mitigada, o que torna possível a elevação do quórum sem maiores prejuízos.¹⁹²

Quanto ao referendo revocatório do mandato de presidente da República, a proposta admite também que ele seja iniciado mediante decisão da maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme art. 14-A, §5º.

Essa previsão se apresenta como uma inovação interessante, mostrando-se como uma legítima alternativa ao processo de *impeachment*. O parlamento, no contexto do controle do poder político, apesar de não ter qualquer legitimidade para destituir o presidente de seu mandato, poderia, a partir de tal previsão, alertar o povo acerca dos rumos da vida política do país, a quem caberia, em última instância, decidir pela continuidade ou não do projeto político adotado pelo governante.

Em qualquer das hipóteses previstas, o referendo revocatório é considerado sem efeito se a soma dos votos nulos ou brancos corresponder a mais da metade dos votos. Essa é a previsão do art. 14-A, §6º.

O *caput* do art. 14-A dispõe que o referendo revocatório só pode ocorrer após um ano da posse dos eleitos. Essa limitação é extremamente importante para evitar aventuras políticas e para permitir que os cidadãos possam analisar a atuação do representante político de forma global, evitando-se, por exemplo, que a simples tomada de decisões impopulares e necessárias

¹⁹¹ SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição n° 73 de 2005*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acesso em 09 jul. 2019.

¹⁹² SOUZA; Raphael Monteiro Ramos de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, 2014. p. 54. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 26 out. 2019.

resulte na revogação do mandato, inconveniente muitas vezes apontados ao *recall*. Essa previsão, portanto, garante maior liberdade de atuação para o mandato político.

Outra determinação que evita aventuras políticas é a do art. 14-A, §7º, segundo o qual, sendo a decisão final do povo pela manutenção do mandato, não pode ser realizado novo referendo revocatório até o final do mandato ou término da legislatura, conforme o caso. Isso evita a realização de sucessivas consultas públicas, com gastos excessivos para o Estado e mitiga, conseqüentemente, outra desvantagem associada ao *recall*.

Raphael Souza e José Vieira ressaltam, porém, que a PEC deveria imunizar também o final do mandato, a fim de evitar o dispêndio de recursos na proximidade das eleições seguintes.¹⁹³

A PEC nº 73 de 2005, de qualquer forma, demonstra como o direito de revogação do mandato político pode ser devidamente regulado a fim de atenuar os inconvenientes apontados à sua adoção.

Outro ponto positivo da PEC nº 73 de 2005, por fim, e que guarda total relação com a própria natureza do *recall*, é a inexistência de exigência de motivação por parte do eleitorado para a utilização do instituto, que se constitui mecanismo de responsabilização política e independe, portanto, de qualquer motivação jurídica para sua instauração.

O referendo revocatório, conforme a proposta, deve ser convocado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Por esse motivo, altera-se o art. 49 da Constituição Federal, para determinar que compete exclusivamente ao Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nas hipóteses previstas no art. 14-A, de competência do TSE.

Por fim, a PEC prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem regular, em suas respectivas constituições e leis orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.

Apesar de outras Propostas de Emenda à Constituição, como a PEC nº 80 de 2003 e a PEC nº 82 de 2003, terem tratado sobre o tema, indubitavelmente, a PEC nº 73 de 2005 é a que melhor organiza a positivação do *recall*. Não por outro motivo, em 2009, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, analisando essas três propostas que passaram a tramitar em conjunto, votou pela aprovação da PEC nº 73 de 2005 nos termos do substitutivo apresentado e pela prejudicialidade das demais.¹⁹⁴

¹⁹³ SOUZA; Raphael Monteiro Ramos de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, 2014. p. 54. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 26 out. 2019.

¹⁹⁴ SENADO FEDERAL. *Parecer*, Brasília, 15 out. 2009. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3930580&disposition=inline>>. Acesso em 12 jul. 2019.

Conforme entendimento dessa Comissão, a adoção do *recall* no Brasil significa um avanço monumental rumo à responsabilidade no exercício do mandato. Nesse sentido, os efeitos positivos para a democracia a partir da possibilidade de fiscalização constante por parte do eleitor são tão evidentes que dispensam teses que o sustentem. A necessidade de adoção desse mecanismo, segundo a Comissão, é tão evidente quanto a produção desses efeitos. Isso porque a história política do país tem demonstrado a necessidade de uma ação contundente na esfera pública, de modo a evitar que os sistemas e as instituições do Brasil cheguem a uma falência final.¹⁹⁵

Em 2010, a PEC nº 73 de 2005 foi arquivada e em 2011 foi aprovado um requerimento de desarquivamento. Em novo parecer, de 2013, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania votou pela rejeição integral da Proposta de Emenda, alegando vícios de constitucionalidade e de sistema. Em primeiro lugar, a Comissão argumenta que não há razão para adotar no Brasil o *recall* para o mandato do presidente da República, de senadores e deputados federais e não adotá-lo para os mandatos eletivos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Haveria, conforme o parecer, a quebra da simetria constitucional federativa e uma consequente inconstitucionalidade formal. A previsão do §9º do art. 14-A é considerada insuficiente para responder a essa necessidade. Além disso, o novo parecer encontra uma grave inconsistência na previsão de perda do mandato do presidente da República, mas não do vice-presidente da República. Outra inconsistência apontada é a previsão de dissolução da Câmara dos Deputados, mas não do Senado Federal. Por fim, a Comissão entende que a utilização do referendo é inteiramente imprópria, porque consiste numa decisão popular sancionatória ou invalidatória de ato estatal, sendo, portanto posterior a este. Assim, para se cogitar o uso do referendo seria necessário que alguma instituição revogasse o mandato e que apenas posteriormente essa decisão fosse exposta à decisão popular.¹⁹⁶

A análise de todos esses pontos é extremamente pertinente e deve ser feita para que se encontre a forma ideal de adoção do instituto no Brasil. Uma análise como essa, porém, demanda outro trabalho, pois seria necessário levar em conta, de forma minuciosa, dentre outras coisas: o sistema federativo, os sistemas eleitorais e os outros institutos já existentes de democracia semidireta. Para o foco desta pesquisa, fato é que, desde que devidamente regulado, o *recall* precisa ser visto como uma necessidade para a democracia brasileira atual. Observa-

¹⁹⁵ SENADO FEDERAL. *Parecer*, Brasília, 15 out. 2009. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3930580&disposition=inline>>. Acesso em 12 jul. 2019.

¹⁹⁶ SENADO FEDERAL. *Parecer*, Brasília, 16 set. 2013. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

se, inclusive, que ao rejeitar a PEC nº 73 de 2005, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apontou questões apenas formais, que podem ser, se necessário, tranquilamente ajustadas em uma posterior Proposta de Emenda à Constituição com o objetivo de instituir o direito de revogação do mandato político no Brasil.

Sobre a introdução do *recall* no ordenamento brasileiro, Ávila afirma que o instituto deve ser adotado a partir de sua previsão no artigo 14 da Constituição Federal de 1988, com a clássica denominação da língua inglesa, assim como o ocorre com o *impeachment*.¹⁹⁷

Após esse passo, deve ser editada lei específica regulando o instituto, tendo como princípios basilares a soberania popular e o desenvolvimento do país fundamentado numa administração pública honesta e competente.¹⁹⁸

Lorencini e Gundim, no mesmo sentido, entendem que o *recall* deve ser adotado no Brasil por meio de emenda constitucional que o inclua no art. 14 da Constituição Federal, juntamente com os outros meios já previstos de participação popular. Posteriormente, deve ser editada lei específica para sua regulamentação, que deverá indicar, obrigatoriamente, os requisitos formais, materiais e procedimentais de utilização do instituto.¹⁹⁹

Raphael Souza e José Vieira destacam que cinco pontos centrais devem ser analisados para a devida regulamentação do *recall*, por serem capazes de influenciar, diretamente, a produção de efeitos negativos e positivos do instituto: o quórum de convocação, as cláusulas de vedação temporal, os cargos que podem ter seu mandato revogado, a realização ou não de eleições simultâneas e a exigência ou não de motivação por parte do eleitorado.²⁰⁰

Advoga-se, nesse sentido, pela viabilidade de adoção do *recall* no Brasil, tanto pela análise estrutural normativa, ou seja, pela sua compatibilidade com os preceitos constitucionais, quanto pela sua adaptabilidade ao ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que os princípios que regem o nosso sistema constitucional estão aptos a recepcionar instrumentos político-

¹⁹⁷ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 123-124. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 123-124.

¹⁹⁹ LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. p. 400. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

²⁰⁰ SOUZA; Raphael Monteiro Ramos de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, 2014. p. 55. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 26 out. 2019.

jurídicos que solucionem, ou ao menos minimizem, crises democrático-representativas e que garantam o direito fundamental à democracia.²⁰¹

Apesar dos pontos a serem aperfeiçoados para a devida posituação do instituto no Brasil, como apontado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a possível e provável falta de interesse por parte dos nossos legisladores na sua adoção não pode ser desconsiderada.

Fábio Comparato afirma que o Congresso Nacional não aceita a proposta de introdução do *recall* porque não tem interesse em abrir mão de poder algum. Segundo o jurista, os parlamentares não querem a introdução do instituto no Brasil porque eles também são eleitos pelo voto e, portanto, suscetíveis ao poder revogatório que o *recall* concede ao povo.²⁰²

Vale lembrar que os protagonistas do jogo democrático, que devem ser os cidadãos, têm sido constantemente substituídos pelos grupos de interesse que passam a patrocinar o jogo político. Nesse contexto, enquanto o espaço democrático deveria ser um espaço de ampla visibilidade e transparência, o que se tem observado é a ampliação de espaços decisórios imunes ao olhar do cidadão, evitando o controle público do poder.²⁰³

Nesse sentido, Dallari esclarece que são apontados muitos inconvenientes ao *recall*, razão pela qual seu uso é raro, devendo-se notar, todavia, que os parlamentares, a quem cabe o aperfeiçoamento do instituto, preferem eliminá-lo para não se sujeitarem aos seus efeitos.²⁰⁴

CONCLUSÃO

A democracia, elevada à condição de direito fundamental, não pode mais ser vista apenas como uma forma de governo. Os cidadãos têm o direito de participar do processo democrático e de exercer o poder político conferido pela Constituição.

No sistema democrático, portanto, não há e não pode haver outro protagonista senão o povo. Quando os representantes políticos passam a protagonizar o cenário político, as

²⁰¹ GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. *Da crise governamental no Brasil – O recall e o juízo político – mecanismos de responsabilidade político-eleitoral*. Uma proposta de instrumentos de enfrentamento de crises políticas. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017. p. 125-126. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3317>>. Acesso em 28 out. 2019.

²⁰² VIANA, Natalia. Comparato: “O impeachment hoje é absolutamente ilegítimo”. *Agência Pública*, São Paulo, 04 dez. 2015. Disponível em: <<https://apublica.org/2015/12/truco-comparato-o-impeachment-hoje-e-absolutamente-ilegitimo/>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

²⁰³ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 116-118.

²⁰⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 154-155.

consequências não demoram a surgir: crises democrático-representativas e falta de confiança acerca da legitimidade no jogo democrático.

O fato de a democracia representativa ser uma necessidade dos Estados Modernos não pode significar a falta de participação política por parte dos cidadãos, responsáveis, em última instância, pelas decisões políticas mais importantes para o Estado. A participação, nesse contexto, é o modo de verificar se a representação tem funcionado e, acima disso, a forma de legitimá-la.

A democracia participativa, como explica Bonavides, não quer dizer que todas as formas de representação sejam abolidas. O essencial nesse tipo democrático é que o povo tenha ao seu imediato dispor, para o desempenho de uma participação desembaraçada e efetiva, os instrumentos de controle do poder político. A participação do povo na democracia precisa ser de tal forma que não se possa contestar a legitimidade dos atos políticos mais importantes para o Estado. Numa democracia assim, o mandato jamais poderá esquivar-se de um controle popular efetivo, que sujeite o agente transgressor da vontade do povo à destituição. Os mecanismos de consulta popular devem estar sempre disponíveis diante de questões controvertidas ou outras que não o sejam, mas que dependam da decisão soberana do povo para conferir legitimidade à ação governativa devido ao seu alto grau de relevância.²⁰⁵

O descrédito no sistema representativo no Brasil atual apenas demonstra a crise de um sistema de representação divorciado do sentimento popular, em razão de alojar nas funções representativas do Estado uma classe política da qual nasceram lideranças corruptas e completamente afastadas dos interesses nacionais e dos sentimentos generalizados. A democracia, nesse contexto, precisa deixar de ser tão somente forma de governo para se transformar, verdadeiramente, num direito fundamental.²⁰⁶

Dentre as questões de maior relevância em um Estado Democrático, como o Brasil, portanto, está a da representação política. Justamente por esse motivo, não há justificativa para a falta de previsão constitucional acerca do direito de revogação do mandato político: se os representantes são eleitos pelos cidadãos, a revogação ou não de seus mandatos cabe também a estes, em primeiro lugar.

Com isso, não se quer dizer que outros processos de destituição do mandato, como o *impeachment*, não possam existir, mas que precisam ser usados em situações excepcionálíssimas, com provas suficientes para afastar qualquer tipo de questionamentos acerca da legitimidade da decisão tomada. Caso contrário, instrumentos como esse serão vistos

²⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 499-501.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 499-501.

apenas como armas na disputa pelo poder, o que coloca em risco o processo democrático como um todo, que tem no povo a origem de sua legitimidade.

Por isso, Cronin assegura que o direito do povo, numa democracia, não pode se restringir à eleição periódica de representantes políticos. Há um direito de efetivo e contínuo controle político durante todo o mandato.²⁰⁷

O direito popular de revogação de mandato, nesse cenário, como mais um instrumento de participação direta do povo no poder, se apresenta como uma necessidade para a democracia brasileira, já tão abalada pela crise política atual. Em um cenário de baixíssima credibilidade do Congresso Nacional perante os cidadãos, um mecanismo como esse garantiria alto teor de legitimidade para as decisões envolvendo interrupção de mandatos e evitaria o agravamento da crise democrático-representativa atravessada pelo país.

O *recall* precisa ser visto como a forma primeira de revogação de mandatos porque, numa democracia, a vontade do povo é a fonte de sua legitimidade. Milhões de votos de titulares do poder não podem ser simplesmente substituídos por centenas de votos de representantes políticos. Ainda que o resultado seja o mesmo, ou seja, resulte na interrupção do mandato, essa decisão deve ser tomada, preferencialmente, por aqueles que deram ao representante a oportunidade de exercer o mandato político, sob pena de, não sendo dessa forma, culminar em um processo facilmente considerado ilegítimo.

A adoção do *recall* garante, portanto, a um só tempo, o aprimoramento dos sistemas democrático, presidencialista e representativo brasileiros.

Quando ao sistema democrático, o *recall* se apresenta como forma de concretização do direito fundamental à democracia; quanto ao sistema presidencialista, o *recall* se manifesta como o mecanismo adequado de responsabilização política, assim como o voto de desconfiança o é no parlamentarismo; quanto ao sistema representativo, por fim, o *recall* se constitui instrumento legitimador do controle do poder político. O alto teor de legitimidade democrática que o instituto traz consigo, portanto, aponta para a necessidade de sua adoção no ordenamento jurídico brasileiro.

A PEC nº 73 de 2005, nesse contexto, pode não ser suficiente para a correta regulamentação do instituto no Brasil, mas demonstra a possibilidade de sua adoção no país e pode ser considerada um avanço no tratamento desse mecanismo a nível nacional. Nada

²⁰⁷ CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. p. 133. Disponível em: <https://archive.org/details/isbn_9780735102552>. Acesso em: 17 nov. 2019.

justifica, portanto, o simples arquivamento da proposta e a completa falta de interesse no aperfeiçoamento do instituto para sua consequente inserção no ordenamento jurídico brasileiro.

Infelizmente, a Constituição de 1988, embora tenha consagrado a iniciativa legislativa popular para apresentação de projeto de lei, não autorizou a iniciativa legislativa do povo para a proposta de emenda à Constituição. Cabe, então, ao povo buscar dos legitimados pelo artigo 60 da Constituição Federal a devida atenção ao instituto que garante o exercício do direito de revogação do mandato político. Ao mesmo tempo, porém, cabe aos representantes políticos, em respeito a tudo quanto já exposto, o aperfeiçoamento do instituto para a sua posterior adoção no Brasil, deixando-se de lado a evidente falta de interesse na sua positivação.

A PEC nº 73 de 2005 representou um avanço no tratamento do *recall* no Brasil e deve ser usada como inspiração para que uma Proposta de Emenda à Constituição mais completa acerca do instituto possa ser apresentada e aprovada, quando finalmente será garantido ao povo, titular do poder, o controle do poder político e o direito de revogação do mandato que não mais atenda à vontade popular expressada nas urnas.

REFERÊNCIAS

A íntegra do discurso de José Eduardo Cardozo na sessão do *impeachment*. *Congresso em foco*, Brasília, 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/a-integra-do-discurso-de-jose-eduardo-cardozo-na-sessao-do-impeachment/>>. Acesso em 12 out. 2019.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/publico/Caio_Marcio_de_Brito_Avila_Tese_Completa.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARBOSA, Maria Lúcia. *Democracia direta e participativa: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano*. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/15223>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BARREIROS NETO, Jaime. Os 30 anos da Constituição de 1988 e o sistema político brasileiro: evolução e tendências de reforma. *Populus: Revista Jurídica da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia*, Salvador, n. 5, p. 73-92, dezembro 2018. Disponível em: <<http://eje.treba.jus.br/mod/page/view.php?id=221&forceview=1>>. Acesso em 20 out. 2019.

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Parlamentarismo ou presidencialismo?*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. 98-99.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Cidadania e democracia. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 33, p. 5-16, 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. *Parecer*, São Paulo, 12 out. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-dilma-bercovici.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2019.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*; para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *O futuro da democracia*; uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOLÍVIA. *Nueva Constitución Política del Estado*, de 07 de fevereiro de 2009. Disponível em:

<<https://photos.state.gov/libraries/bolivia/337500/pdfs/Constitucion%20Politica%20del%20Estado.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

_____. *Teoria do Estado*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRETAS, Valéria. Veja a íntegra da defesa de Dilma contra o *impeachment*. *Exame*, São Paulo, 04 abr. 2016. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/veja-a-integra-da-defesa-de-dilma-rousseff/>>. Acesso em: 11 out. 2019.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Impeachment. Configuração e objetivos. Quem decide? Como? Quando?. *Revista CEPES: Centro de Estudos Políticos e Sociais*, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://cepes.org.br/site/index.php/2016/03/29/impeachment-configuracao-e-objetivos-quem-decide-como-quando/>>. Acesso em 19 de out. 2019.

CALIMAN, Auro Augusto. O *recall* no Estado de São Paulo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 165, p. 197-203, 2005. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/339>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 28-29, p. 85-106, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100005>. Acesso em: 15 nov. 2019.

CRONIN, Thomas E. *Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. Disponível em: <https://archive.org/details/isbn_9780735102552>. Acesso em: 17 nov. 2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DAVIS, Thomas A. Recall as a Measure of Control by the People. In: JOHNSEN, Julia E. (Comp.). *Selected articles on the recall*. Minneapolis: The H. W. Wilson Company, 1911. p. 17-20. Disponível em: <<https://archive.org/details/selectedarticles00johnrich>>. Acesso em 13 nov. 2019.

ECUADOR. *Constitución de la República del Ecuador*, de 20 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>. Acesso em 16 nov. 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. *Da crise governamental no Brasil – O recall e o juízo político – mecanismos de responsabilidade político-eleitoral. Uma proposta de instrumentos de enfrentamento de crises políticas*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3317>>. Acesso em 28 out. 2019.

HOAR, Roger Sherman. Advantages of the Recall. In: JOHNSEN, Julia E. (Comp.). *Selected articles on the recall*. Minneapolis: The H. W. Wilson Company, 1911. p. 22-24. Disponível em: <<https://archive.org/details/selectedarticles00johnrich>>. Acesso em 13 nov. 2019.

KAWAGUTI, Luis. Protestos se espalham pelo Brasil com cenas de insatisfação e revolta. *BBC Brasil*, São Paulo, 18 jun. 2013. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130617_manifestacao_sp_lk.shtml>. Acesso em: 05 out. 2019.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução Luís Carlos Borges. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LEMBO, Cláudio. Observações sobre o *impeachment*. *Revista CEPES: Centro de Estudos Políticos e Sociais*, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://cepes.org.br/site/index.php/2016/08/29/observacoes-sobre-o-impeachment/>>. Acesso em 30 out. 2019.

LORENCINI, Bruno César; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. O *recall* e sua viabilidade como solução ao Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 33, n. 1, p. 373-405, 2017. Disponível em: <<https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/009c306e06db53d2b0013cdd8aca7cc7.pdf>>. Acesso em 21 out. 2019.

MANIN, Bernard; URBINATI, Nadia. A democracia representativa é realmente democrática? - Entrevista com Bernard Manin e Nadia Urbinati. *Dois pontos: Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos*. Tradução Gustavo H. Delaqua, Fernanda Gontijo e Patrick Diener. Curitiba, São Carlos, v. 13, n. 2, p. 143-156, outubro de 2016. p. 145-146. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/doispontos/article/view/43063>>. Acesso em 14 nov. 2019.

MARQUES, Gabriel. O que é *impeachment*?. *Jusbrasil*, Salvador, 10 mar. 2015. Disponível em: <<https://gabrielmarques.jusbrasil.com.br/artigos/172450520/o-que-e-impeachment>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de; COMPARATO, Fábio Konder. *Parecer*, São Paulo, 30 set. 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/10/Parecer_Bandeira-Comparato.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2019.

NEVES, Marcelo da Costa Pinto. *Parecer*, Brasília, 07 dez. 2015. Disponível em: <<https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

PAIVA, Alfredo de Almeida. Regimes políticos e sistemas de governo contemporâneo. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 101-130, set. 1965. p. 112-113. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rdpcp/article/view/59676>>. Acesso em 19 nov. 2019.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

RESULTADO da Apuração dos votos para Presidente no 2º turno das Eleições 2014. *Globo*, Rio de Janeiro, 27 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/apuracao-votos-presidente.html>>. Acesso em: 07 jul. 2019.

ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios de direito político*. Tradução J. Cretella e Agnes Cretella. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SAMPAIO, Maurício Souza. *Representação política e institutos de participação direta*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/15711>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. O Recall e o Direito Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia*, Salvador, v. XXV, fascículo III, p. 86-101, 1950.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>>. Acesso em 09 jul. 2019.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73 de 2005*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3050809&disposition=inline>>. Acesso em 09 jul. 2019.

_____. *Parecer*, Brasília, 15 out. 2009. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3930580&disposition=inline>>. Acesso em 12 jul. 2019.

_____. *Parecer*, Brasília, 16 set. 2013. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SILVA, José Afonso da. O sistema representativo, democracia direta e democracia representativa. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIII, n. 73, p. 94-108, novembro de 2003. Disponível em: <https://aplicacao.aasp.org.br/aasp/servicos/revista_advogado/paginaveis/73/index.html>. Acesso em: 19 nov. 2019.

SILVEIRA NETO, Honório. Presidencialismo e Parlamentarismo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 2, p. 230-240, 1962. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1348>>. Acesso em: 17 out. 2019.

SOUZA; Raphael Monteiro Ramos de; VIEIRA, José Ribas. *Recall*, democracia direta e estabilidade institucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 202, p. 43-57, 2014. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503036>>. Acesso em: 26 out. 2019.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TAVARES, André Ramos. *Parecer*, São Paulo, 12 out. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-dilma-andre-tavares.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. *California Constitution*. Disponível em: <<http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle=+California+Constitution+-+CONS>>. Acesso em: 16 nov. 2019.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Tradução Mauro Soares. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 14 nov. 2019.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, de 15 de dezembro de 1999. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html>. Acesso em: 16 nov. 2019.

VIANA, Natalia. Comparato: “O impeachment hoje é absolutamente ilegítimo”. *Agência Pública*, São Paulo, 04 dez. 2015. Disponível em: <<https://apublica.org/2015/12/truco-comparato-o-impeachment-hoje-e-absolutamente-ilegitimo/>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

WILCOX, Delos F. *Government by all the people or the initiative, the referendum and the recall as instrument of democracy*. New York: The MacMillan Company, 1912. Disponível em: <<https://archive.org/details/governmentbyallp00wilc>>. Acesso em: 17 nov. 2019.