

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA –
ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

**RECALL POLÍTICO: VIABILIDADE E ALTERNATIVA À CRISE
DO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO**

CAIO FELIPE MELO ARAÚJO SILVA

**CARUARU
2016**

CAIO FELIPE MELO ARAÚJO SILVA

**RECALL POLÍTICO: VIABILIDADE E ALTERNATIVA À CRISE
DO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO**

Versão final do trabalho de conclusão de curso apresentado ao Prof. Msc. Darci de Farias Cintra Filho, titular da disciplina de Orientação Monográfica, como requisito para obtenção de nota da 2ª Unidade.

**CARUARU
2016**

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em : ___/___/___

Presidente – Prof. Msc. Darci de Farias Cintra Filho

Primeiro Avaliador

Segundo Avaliador

AGRADECIMENTO

*Ao Eterno Deus, fonte inexaurível de graça,
sabedoria e força.*

À família, refúgio de amor e de inspiração.

*Ao Prof. Msc. Darci Cintra pelo brilhante
legado de aprendizagem e conhecimento
deixado ao longo do Curso.*

“Todos os males da democracia se podem curar com mais democracia”.

Alfred Emanuel Smith

RESUMO

É indiscutível que a República Brasileira vem sucumbindo frente a uma profunda crise de representatividade em seu sistema político. Diante de um quadro de diários escândalos nos mais altos escalões dos palácios diretores do Poder, culminando com a arguição de suspeição da sociedade dirigida às mais sólidas instituições republicanas e democráticas, o presente trabalho busca analisar criticamente as alternativas com potencial índice solucionador dos dramas que agonizam a Democracia brasileira. Dentro dessa procura, se vislumbra o instituto tradicional do direito norte-americano conhecido por *Recall* político como um instrumento apto a, sem se ausentar da arena democrática de possibilidades, reestabelecer o vigor das instituições republicanas e garantir uma efetiva participação popular no exercício do processo democrático. Nesse espírito, o trabalho se debruça a examinar as dimensões mais relevantes do fenômeno da representação política em suas mais variadas expressões para, partindo de tal pressuposto, encarar a análise da ferramenta do *Recall* político, seus aspectos históricos, a sua normatização nos mais diversos ordenamentos constitucionais internacionais bem como o estudo de uma hipotética implantação do *Recall* na sistemática constitucional pátria, sob o prisma da sua respectiva viabilidade jurídica, as repercussões de tal inovação constitucional na organização do sistema eleitoral brasileiro e igualmente as vias adequadas para tal empreendimento legislativo. Por fim, vislumbra-se o sentido de se cogitar uma futura implementação do *Recall* político no ordenamento constitucional pátrio, levando-se em consideração que o mesmo se apresenta como um instrumento garantidor da participação popular na condução dos processos de decisão relativos aos interesses do Estado e da coletividade, assim como a possibilidade de exercer um controle mais seguro e contundente sobre o exercício do mandato pelos seus representantes. Portanto, buscará este trabalho demonstrar que o *recall* político se apresenta como uma virtual alternativa a ser cotejada como ferramenta de enfrentamento à grave crise de representatividade política e desconfiança da qual padece as instituições do regime democrático brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. *Recall*. Participação popular. Constituição. Poder.

ABSTRACT

It is undeniable that the Brazilian Republic has succumbed to a deep crisis of representativeness in its political system. In the face of a series of daily scandals in the highest echelons of the ruling palaces of power, culminating in the suspicion of the society directed to the most solid republican and democratic institutions, the present work seeks to critically analyze the alternatives with potential solving index of the agonizing dramas The Brazilian Democracy. Within this demand, the traditional institute of American law known as Recall political is seen as an instrument capable of reestablishing the vigor of republican institutions and guaranteeing an effective popular participation in the exercise of the democratic process, without absenting itself from the democratic arena of possibilities. . In this spirit, the paper examines the most relevant dimensions of the phenomenon of political representation in its most varied expressions, starting from this presupposition, to consider the analysis of the tool of the political Recall, its historical aspects, its normatization in the most diverse orders As well as the study of a hypothetical implementation of Recall in the constitutional system of the country, under the prism of its respective legal feasibility, the repercussions of such constitutional innovation in the organization of the Brazilian electoral system and also the appropriate ways for such a legislative undertaking. Finally, it is possible to envisage a future implementation of the Political Recall in the constitutional order of the country, taking into account that it is a means of guaranteeing popular participation in the conduct of decision-making regarding the interests of the State And collectivity, as well as the possibility of exercising a more sure and decisive control over the exercise of the mandate by its representatives. Therefore, it will seek to demonstrate that the political recall presents itself as a virtual alternative to be compared as a tool to cope with the serious crisis of political representation and distrust that undergoes the institutions of the Brazilian democratic regime.

KEY WORDS: Democracy. *Recall*. Popular participation. Constitution. Power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO	11
1.1. Noções de Estado Constitucional e Estado Democrático de Direito	11
1.2. Do fenômeno da representação democrática	13
1.3. Democracia na Constituição Federal de 1988	18
1.4. Noções de democracia participativa e seu tratamento na CF/88	20
2. O INSTITUTO DO RECALL POLÍTICO	24
2.1. Aspectos históricos do instituto	24
2.2. Previsão na legislação constitucional estrangeira.....	28
2.3. Definição do instituto pela doutrina constitucionalista pátria	30
2.4. Diferenças para com outros institutos	32
2.5. Particularidades do recall no direito norte-americano e precedentes	34
3. O RECALL NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	38
3.1. Procedimento legal para a inserção do instituto na Constituição - PEC..	38
3.2. O sistema eleitoral brasileiro e a viabilidade do <i>Recall</i> político.....	41
3.3. Propostas de Emenda à Constituição que versam sobre o <i>Recall</i>	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consigna em seu art. 1º, parágrafo único, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Está, portanto, estabelecido nos termos da Carta Republicana o sistema da Democracia representativa, no qual a titularidade exclusiva do poder estatal pertence ao povo, sendo, tão somente, o manejo de tal prerrogativa delegado a agentes que tenham sido eleitos por meio dos ritos preconizados pela própria Constituição.

Contudo, na recente história democrática brasileira, o sistema representativo tem se mostrado cada vez mais um aspecto simbólico de uma Constituição idealista, do que de fato um corolário fidedigno do funcionamento do Estado brasileiro. As vicissitudes que abatem organicamente a sociedade brasileira, desde a perversa concentração de renda que cria e mantém uma infraestrutura de hipossuficiência econômica nacional, até os cotidianos escândalos monumentais que ocupam os corredores dos Palácios-diretores da nação, evidenciam o vácuo existente entre os reais interesses da população e as decisões do Corpo político brasileiro, o que, por si só, é um reflexo límpido da patológica crise do sistema representativo brasileiro.

Nesta senda, em tempos de crise do exercício indireto do poder democrático, urge o clamor cada vez mais intenso em direção a uma Democracia sem pedágios e cancelas. Assim sendo, os canais de diálogo direto entre o Estado e o povo apresentam-se como válvulas de escape para a manutenção do regime republicano.

No primeiro capítulo, buscou-se adentrar na discussão acerca das noções de Estado Constitucional e Estado Democrático de Direito, perscrutando as evoluções históricas que envolvem a relação entre tais paradigmas, passando a tratar acerca do fenômeno da representação democrática, principalmente sob o enfoque da ideia de soberania popular e suas respectivas dimensões política, social e jurídica para, em seguida, iniciar a observação, tendo por parâmetro analítico a Carta Constitucional de 1988, da Democracia na Ordem constitucional vigente no país, em especial, do conceito de Democracia participativa e como esta veio a ser abordada pelo Constituinte.

No segundo capítulo, a discussão se deu em torno do instituto que é objeto da presente pesquisa, o *Recall* político, buscando fazer um apanhado histórico útil à compreensão do significado e dos valores que tal instrumento carrega em sua origem e exercício; verificou-se igualmente a presença do *Recall* em um leque diversificado de países,

bem como as respectivas variações técnicas e políticas que o instituto sofre conforme se analisa a sua previsão em cada Ordenamento constitucional; vencidas tais discussões, passou-se a discorrer quanto ao parecer da doutrina constitucionalista pátria a respeito do instrumento do *Recall*, preocupação esta que se mostra relevante em função de que se tenha um conhecimento e nitidez no tocante à real significação da ferramenta sob cotejo, realizando ainda este trabalho a devida diferenciação do *Recall* para com outros instrumentos de igual índole constitucional que, apesar de em algum momento demonstrarem certas similitudes, tais semelhanças não se mostram suficientes para configurar uma identidade entre os mesmos, estando cada um restrito a sua respectiva alçada de atribuições; Ainda no segundo capítulo, restaram abordadas particularidades procedimentais do instituto do *Recall* no que diz respeito às tecnicidades de sua aplicabilidade, bem como a ilustração de tais informações com precedentes históricos do manejo do instrumento sob análise, notadamente aquele vivenciado no Estado da Califórnia no ano de 2003.

Por fim, no terceiro capítulo foi tratada a questão de uma hipotética implementação do instituto do *Recall* político na ordem constitucional pátria sob a perspectiva de uma Constituição de natureza rígida, indicando como a via mais adequada a esse mister uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Ainda sob o ponto de vista da viabilidade de uma possível inserção do *Recall* no Ordenamento pátrio, foi analisada a questão da sistemática eleitoral vigente no Brasil e quais seriam as adaptações que a ferramenta oriunda do Direito estrangeiro haveria de sofrer para se adequar à dinâmica eleitoral e representativa prevista na Constituição Federal. Por último, fez-se uma análise acerca das Propostas de Emenda à Constituição que encontram-se em diferentes estágios de tramitação no Congresso Nacional, que fazem referência à temática do *Recall* com suas respectivas variações e enfoques, dentro de um contexto legislativo de Reforma Política que há vários anos circunda o Congresso Nacional sem alcançar um êxito significativo.

Quando das considerações finais, restou a conclusão de que ao examinar-se o instrumento do *recall* político de maneira panorâmica, é imperioso destacar que se trata de uma ferramenta extremamente útil dentro de um regime democrático, sendo um profícuo canal de fortalecimento da ideia de representatividade que é o sustentáculo-mor das estruturas democráticas de uma nação. Frente à patológica crise de representatividade política que grava negativamente a democracia brasileira, a possibilidade que o *recall* oferece à população de submeter aqueles que por ela foram incumbidos de operar o poder da soberania popular, delinea-se como uma alternativa extremamente salutar e propícia,

evitando também, a utilização indevida de outros remédios constitucionais, como o Impeachment, por exemplo, de natureza muito mais traumática para a ordem democrática, e resgatando a força dos canais representativos que permitem com que a musculatura democrática e de poder se mantenha atendendo aos interesses da população. Em tempos de banalidades no manejo dos mecanismos institucionais da Democracia e ameaças aos ritos que celebram a participação popular no Poder, nada mais sensato do que tornar a ouvir aqueles que conferem legitimidade a todo o regime, iniciativa que o recall político se demonstra apto a exercer.

Cumprе mencionar que o presente trabalho se fundamentou em investigação alicerçada em diversas frentes de pesquisa, desde a tradicional pesquisa bibliográfica que se estendeu à análise e colheita de informações presentes em artigos científicos e teses ligadas ao tema sob cotejo, bem como a análise de textos legislativos, inclusive de ordem internacional e por fim dados e informações obtidos por meio dos veículos da imprensa pertinentes ao espírito do qual está imbuído o presente trabalho.

CAPÍTULO 01. DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO

1.1. Noções de Estado Constitucional e de Estado Democrático de Direito

A ideia de um Estado Constitucional corresponde aos anseios do liberalismo político clássico dos séculos XVIII e XIX, em especial dos movimentos revolucionários burgueses na Inglaterra e França. No que toca ao Estado de Direito, muito embora tal noção acompanhe a evolução histórica das civilizações desde seus mais primitivos estágios, tal construção não se mostrava suficiente para administrar as tensões inevitáveis entre o exercício do poder e o respeito e garantia dos direitos do indivíduo. De tal forma que, seja por trás do Teísmo estatal na Antiguidade, ao Absolutismo monárquico da Idade Média, consolidou-se a ficção de que era possível que os interesses do grupo estivessem preservados pelo exercício unilateral do poder, amparado quer em fundamentos metafísicos ou na simples legitimidade do Soberano decorrente de um contrato social.

Ao tempo em que as ideias de cunho liberal começaram a se difundir por toda a Europa, e que o Iluminismo passa a pôr em xeque todos os dogmas e certezas que serviam de base ao esquema social e político de submissão e inquestionabilidade do exercício do poder pelos Soberanos, a compreensão de que era necessário criar mecanismos capazes de impor limites à operação do poder adquire musculatura. É nesse momento que a noção de uma Constituição, como um documento capaz de estabelecer limites ao exercício do Poder, surge como o estigma de uma nova civilização cujos núcleos de decisão política cada vez mais esparsos já não se coadunavam mais com uma percepção absolutista do Estado. As ideias iluministas consagram uma ordem constitucional encarregada de submeter o poder estatal ao império da Lei, rompendo com o arbítrio inquestionável do Soberano.

Percebe-se que, em razão da própria carga axiológica do movimento político que informa o constitucionalismo clássico, o Estado Constitucional de Direito demonstra que sua principal pretensão é a de abstenção do Estado, com a devida proteção e garantia das chamadas liberdades políticas, dentre elas o direito de propriedade. No momento em que, com o advento de uma Constituição e, por conseguinte, com a assunção de uma ordem normativa hierárquica, o espaço de legitimidade do poder se desloca do próprio Estado, em sua infraestrutura político-administrativa expressa na figura do Soberano, e passa a repousar em um Ordenamento jurídico que transcende ao próprio Estado, pois o legitima e controla o seu funcionamento, no qual os indivíduos, em tese, contariam com uma maior segurança no que tange à salvaguarda de seus direitos básicos.

Não obstante, embora o Estado Constitucional tenha logrado certo êxito na gestão dos conflitos sociais oriundos do diálogo entre o Poder do Estado e as garantias do indivíduo, logo se percebeu que este drama sócio-político não restava solucionado simplesmente pelo estabelecimento de uma Ordem normativa pretensamente limitadora, nos moldes kelsenianos, por exemplo. Aliás, o próprio Hans Kelsen concebia a ideia do monismo jurídico, pela qual os próprios conceitos de Estado e Ordenamento jurídico se confundiriam entre si. Vejamos o que prelecionou o jurista austríaco:

O Estado é um ordenamento jurídico. Mas nem todo ordenamento jurídico pode ser designado como Estado; só o é quando o ordenamento jurídico estabelece, para a produção e execução das normas que o integram, órgãos que funcionam de acordo com a divisão do trabalho. Estado significa ordenamento jurídico quando já alcançou certo grau de centralização.¹

Contudo, a discussão que se mostra oportuna e que é trazida à baila naquele momento histórico, é a que promove a reflexão acerca de que, até que ponto, a proteção dos direitos mínimos individuais estaria consolidada com a mera abstenção do Estado em oferecer qualquer resistência ao seu exercício, e não também na participação da comunidade nas próprias decisões políticas e no exercício do Poder estatal.

É sob tais auspícios que as noções de um Estado Democrático ganham força, e onde passamos a lidar com uma percepção destoante quanto às relações entre o indivíduo e o Estado daquela trazida pela definição de um Estado Constitucional de Direito. Enquanto no último, se propugna o estabelecimento de um núcleo mínimo de liberdades de carácter negativo, onde nas quais o escopo primordial é o afastamento do Estado das relações individuais, o Estado Democrático, ao contrário, busca garantir o pleno acesso do indivíduo ao organismo do Estado, garantindo o seu direito à participação no exercício do Poder. Essa dialética extremamente dramática e crucial para os rumos do Constitucionalismo moderno, designada pelo constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, como “os dois corações políticos”², é reveladora das tensões iniciais pelas quais passou a figura orgânica do Estado Democrático de Direito. Para o autor acima aludido, o grande mérito do Estado Democrático de Direito é a capacidade que o mesmo possui de “estabelecer uma conexão interna entre democracia e Estado de Direito”³.

¹ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 7ª ed. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 2006. Pág. 133.

² CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. Pág. 98 e ss.

³ *Idem*. Pág. 93.

O simples absenteísmo estatal e a imposição de marcos regulatórios ao exercício do Poder pelo Estado não se mostraram suficientes para garantir um convívio harmonioso e pacífico dentro dos novos parâmetros civilizatórios modernos. Era necessário se debruçar acerca daquilo que legitimava o próprio exercício do poder. Sem tal conclusão, a discussão acerca das restrições ao seu exercício se mostrava inócua. Apenas a noção de soberania popular inerente ao próprio Estado Democrático de Direito é capaz de solucionar tal questão, criando as condições necessárias para a consolidação histórica da fórmula do Estado Democrático de Direito, e ao mesmo tempo, alçando a democracia como um valor fundamental ao funcionamento do Estado moderno.

1.2. Do fenômeno da representação democrática

Em meio ao momento histórico de derrocada do *Ancien Régime* e de eclosão das grandes revoluções liberais, também surge a preocupação quanto ao modelo de governança que seria mais adequado para ocupar o espaço deixado pelos regimes absolutistas. É nesse cenário que se desenvolve o debate acerca das noções de soberania popular e de soberania nacional.

Ao se trazer à lume a ideia de soberania popular também se está a discutir acerca do exercício direto da democracia pelo povo. Tal exercício se estabeleceria na participação dos cidadãos nas deliberações que tivessem por objeto os interesses comuns da comunidade. Desta forma, se estaria diante de um modelo monista de sociedade, na qual o povo ocupa simultaneamente os espaços de governante e governado, não havendo intermediários nesse fluxo de poder.

Por outro lado, em razão das múltiplas complexidades que as recentes sociedades liberais traziam consigo, verificou-se as dificuldades materiais que a noção de soberania popular, investida no modelo da democracia direta, apresentava em sua aplicabilidade. O próprio Rousseau, um dos ilustres expoentes da tese democrática direta, admite, em sua clássica obra *Do Contrato Social*, as dificuldades que circundam uma concepção factível da democracia nos seus termos históricos originais. O escritor francês assim pontua:

Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá. Contraria a ordem natural o grande número governar, e ser o pequeno governado. É impossível admitir esteja o povo incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos.⁴

⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Trad: Rolando Roque da Silva. Edição Eletrônica. Ed. Ridendo Castigat Mores, pág. 94.

Diante de tais constatações, a ideia de soberania popular vai sendo, paulatinamente, suplantada pelo debate acerca da noção de soberania nacional. Enquanto a discussão em torno da soberania popular envolvia concomitantemente a tese da democracia direta, ao se falar de soberania nacional se está a debater também modelo diverso do regime democrático, qual seja, a democracia representativa. Norberto Bobbio, em *O Futuro da Democracia*, conceitua de modo cristalino o que viria a ser uma democracia representativa, fazendo-o nos seguintes termos:

A expressão “democracia representativa” significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade.⁵

Logo, na democracia representativa o processo decisório se dá mediante a intermediação de indivíduos que tenham sido escolhidos particularmente para tal ofício, exercendo tal incumbência através da composição de órgãos decisórios, podendo ser desde o Parlamento até a Presidência da República ou Conselhos de Estado. Todavia, a questão mais crucial que grava a noção de democracia representativa é a da natureza do vínculo que se estabelece entre a coletividade *latu sensu* e aqueles que por ela são eleitos para o exercício de sua respectiva representação. É neste ponto que emerge a figura do “mandato”.

A própria etimologia do termo contribui para que se possa discernir de forma clara os seus contornos. A palavra tem sua correspondência na expressão latina *mandatum*, que por sua vez deriva dos termos *manus dare*, que em sua significação mais literal traduz a ideia de “dar a mão”, com uma conotação de transferência de poder, autorização para atuação. Portanto, a ideia de mandato envolve a noção de uma relação bilateral na qual um dos polos surge como concedente de uma incumbência, de um ônus e o outro polo como receptor de tal atribuição, estando, pela natureza do vínculo, estritamente atrelado ao objeto e finalidade contido no ato cessionário operado pela parte conhecida por mandante.

Dessa forma, a ideia do mandato político não diverge sensivelmente da definição dada à noção geral da figura do mandato em si. Quanto à conceituação do que seja o mandato político, pontua De Plácido e Silva que o mesmo:

Não é instituído com uma soma de poderes determinados, cabendo ao mandatário no desempenho de sua missão, praticar todos os atos que se enquadrem dentro das atribuições conferidas ou assinadas nas leis, sem outra limitação que a decorrente da licitude de ação do mandatário.⁶

⁵ BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*, Ed. Paz e Terra, São Paulo, 2004. Pág. 56.

⁶ DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1991.

Contudo, embora a conceituação do que seja o mandato político não demande esforços descomunais, pode-se considerar no mínimo problemática a discussão que orbita em torno da natureza deste mandato, como o mesmo deve se comportar em seu exercício. Desse debate, surgem duas linhas teóricas que se debruçam sobre esta matéria. A primeira delas defende que a natureza do vínculo que forma a relação estabelecida pelo mandato político consiste em uma mera delegação. Portanto, por esta teoria, o mandatário atuaria como mero interlocutor do mandante, limitando-se, tão somente, a dar eco à decisões e posicionamentos que tenham sido previamente definidos, daí ser ela definida como a teoria do mandato imperativo, já que, como corolário, autorizaria que o mandante pudesse revogar o liame seu para como o mandatário de forma *ad nutum*.

Em contrapartida, a segunda teoria reconhece que, no atuar do mandatário, o mesmo dispõe de certa autonomia no que toca à representação dos interesses do mandante, na medida em que é beneficiário da confiança por ele expressa no momento em que cria o vínculo eletivo. Assim sendo, segundo esta teoria que restou conhecida como a teoria do mandato representativo, o mandatário não se limitaria apenas a desempenhar um papel de simples delegatário de atribuições, mas gozaria de certa autonomia quanto à interpretação e escolha dos meios mais adequados para a concretização dos interesses da coletividade, agindo sempre sob a sombra de tais interesses, bem como sob o pálio da Lei, insígnia inseparável do Estado de Direito.

A ideia de soberania popular é responsável por trazer de volta o povo ao centro das decisões do Poder; por garantir que ele torne a ser sujeito ativo nas operações políticas que lhe digam respeito, não mais apenas como coadjuvante receptor, mas como formador e fiscalizador de tais expedientes.

Todavia, é salutar que se ressalte que nem a Democracia e tampouco a noção de soberania popular comportam a leitura simplória de que por meio dela todos tenham acesso garantido ao processo de tomada de decisões comunitárias. Como já dito alhures, a participação irrestrita e universal no exercício do Poder teria espaço tão somente em uma civilização hipotética, na qual confluíssem fatores como: pequena extensão territorial e reduzido contingente populacional; comunhão harmoniosa de valores, princípios e costumes que tornassem viável a apreciação universal de todas as questões envolvendo a comunidade, elementos estes que, por sinal, não se mostram presentes nos Estados Modernos.

Dessa forma, diante do binômio: garantia de participação cidadã na construção do exercício do poder e impossibilidade logística e política de que tal participação se dê

irrestritamente de forma direta, o fenômeno da representação democrática surge como pretensa solução.

Tal fenômeno sempre se mostrou uma grande problemática no que toca à compreensão e definição das fronteiras do conceito da soberania popular. Jean-Jacques Rousseau, por exemplo, não admitia a possibilidade de coexistência das ideias de soberania e representação, conforme explana na sua clássica obra *Do Contrato Social*:

A soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é outra; não há nisso meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; são quando muito seus comissários e nada podem concluir definitivamente.⁷

Por outro lado, o Barão de Montesquieu, apesar de reconhecer que o que caracteriza precipuamente a democracia é a titularidade popular do poder soberano, admite que o exercício de tal soberania deve se dar, em alguns casos, por meio de delegatários. Em sua principal obra, *O Espírito das leis*, o barão assim diz: “O povo que detém o poder soberano deve fazer por si mesmo tudo quanto possa fazer bem; e o que não pode fazer bem, é preciso que o faça por meio de seus ministros”.⁸

Todavia, o debate acerca da legitimidade democrática não se exaure apenas na garantia ao sufrágio universal. A ideia de representatividade na democracia não é apenas uma categoria formal, restrita ao exercício do Poder em nome e por meio da soberania popular. O princípio da confiança pública é o coração do regime democrático, de modo que apenas se legitima como representante da vontade soberana do povo, aqueles cujas decisões permitam com que esse mesmo povo se identifique e ao mesmo tempo reencontre os seus anseios e ideias nelas veiculados. Nesse sentido, em um dos ensaios que compõe a famosa obra *O Federalista*, James Madison assevera:

O objetivo de qualquer constituição política é – ou deve ser – antes de tudo escolher como dirigentes as pessoas mais capacitadas para discernir e mais eficientes para assegurar o bem-estar da sociedade; depois, tomar as mais seguras precauções no sentido de conservá-las eficientes enquanto desfrutarem da confiança pública.⁹

Portanto, há que existir uma mínima harmonia entre o titular do Poder soberano – o povo, e aqueles que ele elege, por meio do voto, para que o exerça em seu nome. É necessário que haja uma sensibilidade e capacidade de percepção por parte dos representantes, a fim de que eles adequem a sua investidura aos interesses da comunidade.

⁷ *Apud.* Pág. 131.

⁸ MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*, Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1993. Pág. 20.

⁹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*, Ed. Líder, Belo Horizonte, 2003. Pág. 349.

No momento em que se constata um hiato nessa conexão, se está diante de uma representatividade deformada, bem como de uma sociedade onde os espaços democráticos ainda precisam ser expandidos e materialmente assegurados.

Porém, a constatação de que naturalmente o sistema representativo apresenta certas inorganicidades e desvirtuamentos no curso de sua operação, não pode servir de supedâneo a que se abdique por inteiro de seus instrumentos e ritos em direção a uma adoção abrupta de uma democracia dita como direta, sob a justificativa de que tal regime democrático estaria indene de déficits. Pelo contrário, a democracia considerada como direta também apresenta a sua face problemática. No momento em que se propõe a ser um espaço no qual, chamados universalmente todos os cidadãos a decidirem acerca dos assuntos de interesse comum, se estaria a garantir a proteção dos indivíduos em face da opressão exercida por um órgão externo, *in casu*, o Estado, também se cria a possibilidade de que se instale uma outra espécie de totalitarismo travestido, nesse caso, das características da soberania popular. Quanto a este aspecto, Bobbio preleciona:

Mas o indivíduo rousseauiano conclamado a participar de manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total mas o cidadão total. E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que a outra face igualmente ameaçadora do Estado total. Não por acaso a democracia rousseauiana foi frequentemente interpretada como democracia totalitária em polémica com a democracia liberal.¹⁰

Dessa forma, se pode concluir que a constatação quanto a eventuais incorreções no sistema da democracia representativa não nos conduz, de forma “magnética” ao outro polo onde se encontra o sistema da democracia direta. Até porque, há que se pontuar que ambos os sistemas não são mutuamente excludentes, havendo a nítida possibilidade de que possam conviver juntos, respeitadas as peculiaridades das duas formas, através de uma arquitetura político-jurídica que acolha institutos e instrumentos aptos a dialogarem com ambos os regimes democráticos, interação essa capaz de dar azo à existência de um sistema híbrido, oxigenado pela pluralidade de ferramentas e vias legitimadoras do Poder e igualmente livre de quaisquer extremismos advindos da adoção sem reservas de qualquer um dos regimes em si, formando o que Norberto Bobbio chama de “democracia integral”.¹¹

Portanto, sendo o instituto do *recall*, objeto do presente estudo, um instrumento que demonstra clara afinidade com os postulados da democracia direta, embora seja aplicável no cerne do sistema democrático representativo, o mesmo se mostra um nítido exemplo da

¹⁰ *Ibid.* Pág. 55.

¹¹ *Ibid.* Pág. 65

possibilidade de interlocução das distintas concepções democráticas, além de ser ferramenta apta a garantir equilíbrio e harmonia no processo de exercício do Poder.

1.3. Democracia na Constituição Federal de 1988

A Carta Constitucional Brasileira de 1988 consagra em seu artigo 1º, *caput*, que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito. Em seu parágrafo único, o aludido dispositivo assevera que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Portanto, o povo, como ente político, é quem fornece legitimidade ao poder estatal, não apenas por designar representantes para que o exerçam em sintonia com a vontade veiculada pela soberania popular, mas por ser titular exclusivo deste Poder, podendo exercitá-lo sem o intermédio da representatividade dentro das hipóteses trazidas pela Constituição.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco histórico no que diz respeito à consolidação do Estado Brasileiro como um Estado Democrático de Direito. Desde a realização dos trabalhos junto à Assembleia Nacional Constituinte, que vieram a perdurar por longos 237 dias, já era notório que a nova Ordem Constitucional a ser estabelecida pelo diploma normativo em desenvolvimento se sobressaía em relação a todos os diplomas constitucionais anteriores

A “Constituição cidadã”, alcunha conferida pelo então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, se apresenta como documento ímpar na afirmação de um regime legitimamente democrático no Brasil, visto que seu processo de construção não se deu em círculos acadêmicos e científicos reclusos e alheios à realidade social do país. Pelo contrário, tratou-se de documento forjado junto à sociedade civil em suas mais diversas expressões e representações, recebendo dela milhares de propostas de inclusão de demandas e matérias no bojo do texto que viria a ser a Carta Magna da nação em breve. Acerca desse caráter indiscutivelmente popular da Constituição de 1988, em discurso imortalizado proferido no Plenário do Senado Federal em 05 de outubro de 1988, por ocasião da sessão solene dedicada à promulgação da nova Constituição, o então presidente da Assembleia Constituinte, Dep. Ulysses Guimarães assim descreveu o “artesanato” da Constituição de 1988:

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar.

Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio.¹²

Já a partir de seu preâmbulo, a Constituição Federal de 1988 preocupou-se em evidenciar o caráter democrático de que seu texto estava imbuído, ao pugnar, nos seguintes termos:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia (sic) Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.¹³

Percebe-se de maneira cristalina que não figurou unicamente nas preocupações dos constituintes a necessidade de alçar o Estado brasileiro ao *status* constitucional de Estado democrático. O próprio texto constitucional cuidou de elencar diretrizes a serem cumpridas no tocante à perseguição de metas atinentes a um programa de promoção de Justiça Social a ser desenvolvido tanto em relação à comunidade nacional interna quanto em relação à comunidade internacional, de modo que, nos termos em que restou articulado o texto final da Carta Republicana, se consolidou a ideia de que, ao conferir ao Estado brasileiro, como corolário lógico da condição de nação regida por um regime democrático, a incumbência de assegurar a concretude de princípios e garantias básicas de uma convivência justa em coletividade, também se está a afirmar que o Estado Democrático brasileiro apenas se legitima como tal enquanto também permaneça comprometido em perseguir a realização das metas sócias articuladas pelo Constituinte a serem implementadas por políticas públicas efetivas e concretas.

Todavia, é indiscutível que o Estado brasileiro tem se mostrado omissos na execução desse ofício que lhe foi conferido pelo Poder Constituinte. É nesse ponto que, ao passo em que o Estado se exime de dar concretude aos objetivos fincados pelo Constituinte para a promoção de justiça e bem-estar social, que entram em cena os instrumentos acessórios ao que chamamos de “democracia participativa”. Nessa variável democrática, por meio de

¹² DISCURSO: GUIMARÃES, Ulysses. *Discurso como Presidente da Assembleia Nacional Constituinte na sessão de Promulgação da CF/88*. Brasília - DF: **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Ano 2, No 308, 05 de outubro de 1988. p. 322-323. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/constituante.zip>>.

¹³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. 1988.

instrumentos jurídico-constitucionais postos à disposição dos cidadãos, estes passam a exigir do Estado a implementação das políticas públicas necessárias à materialidade das mínimas garantias de dignidade humana e promoção de justiça. Nesse sentido apregoa Dalmo de Abreu Dallari:

Um dos elementos substanciais da democracia é a prevalência da vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo ou grupo. Quando um governo, ainda que bem intencionado e eficiente, faz com que sua vontade se coloque acima de qualquer outra, não existe democracia. Democracia implica autogoverno, e exige que os próprios governados decidam sobre as diretrizes políticas fundamentais do Estado.¹⁴

Não obstante, é justamente quando se examina os melindres do sistema representativo, que se constata a gravidade do drama que agoniza a recente história democrática brasileira, em especial no que diz respeito ao espaço de exercício da democracia participativa com relação aos fluxos decisórios de poder.

1.4. Noções de democracia participativa e seu respectivo tratamento na CF/88

A ideia de uma democracia participativa, onde o povo, como titular da soberania do Poder, atua diretamente não só na composição do organismo de Governo, mas também, pelo exercício da cidadania, definindo a pauta política de Estado, ainda é extremamente frágil na consciência coletiva da sociedade brasileira. O senso comum de grande parte da população compreende o regime democrático apenas sob um ponto de vista formal e burocrático, como sendo aquele sistema político onde é exigido o seu comparecimento obrigatório e periódico às urnas para formalizar o seu voto em uma candidatura que ele constata que não representa qualquer relevância prática e concreta na resolução de seus dramas cotidianos.

Ao vislumbrar todo o cenário ao seu redor e constatar um quadro calamitoso de convulsão social, expresso seja nos galopantes índices de desemprego, seja nos números dignos de um conflito militar travado no Oriente Médio que a violência urbana proporciona ou até mesmo a exclusão social vexatória da qual o Estado brasileiro é cúmplice em suas omissões diárias, o cidadão brasileiro se pergunta até que ponto deve nutrir algum sentimento de satisfação por reconhecer que vive em um regime dito como democrático. Em que dimensões essa designação democrática não diz respeito apenas a convenções firmadas em planos sociais e intelectuais sem qualquer repercussão na realidade que lhe é imposta cotidianamente. Em meio a tais divagações, se fortalece talvez o sentimento mais nocivo que se possa desenvolver em uma sociedade que se considere democrática: a indiferença. Indiferença esta que anestesia o povo quanto à imposição de um olhar crítico e reflexivo

¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 304.

acerca das estruturas de poder que estão postas, permitindo com que cada vez mais projetos totalitários e plataformas extremistas encontrem eco em suas expressões antidemocráticas, haja vista que para muitos a democracia já deixou de ser um valor merecedor de seu engajamento e luta.

A reboque da imensa quantidade e distribuição de legendas partidárias com representação no Congresso Nacional (atualmente são 28), é cada vez mais latente na sociedade brasileira um sentimento de orfandade política, que se mostra expresso em manifestações de rua reunindo milhões de pessoas por todo o país, nas quais, a partir da cobertura da imprensa e das mídias sociais, se constata que qualquer gesto de cunho partidário ou que ao mínimo faça referência velada a interesse de determinada agremiação política, ou até mesmo a simples presença de figuras políticas tradicionais do cenário político nacional ensejam as mais severas hostilidades por parte da sociedade civil mobilizada em tais atos, o que, por si só, revela o quão aguda é a crise da representatividade política brasileira, bem como o sentimento de frustração quanto ao projeto nacional desenvolvido sob ares de um regime democrático.

Ao se examinar a Constituição Federal de 1988, cumpre observar que a mesma trouxe alguns mecanismos que viabilizam o exercício da participação popular de maneira mais efetiva e direta, institutos estes que consagram a chamada democracia semidireta ou participativa.

A democracia participativa consiste nada mais que uma espécie de hibridismo adotado pelo regime constitucional democrático brasileiro, no sentido de promover a conciliação entre o que consigna a democracia representativa em seu sentido clássico com os postulados tradicionais da democracia direta, ambas atenuadas pela presença de instrumentos que se encarregam de fornecer o devido equilíbrio a esta relação, criando um núcleo intermediário democrático a ser exercitado de acordo com as particularidades de cada situação fática em concreto. Acerca da democracia participativa, assevera Pedro Lenza:

Além de desempenhar o poder de maneira indireta (democracia representativa), por intermédio de representantes, o povo também o realiza diretamente (democracia direta), concretizando a soberania popular, que, segundo o art. 1.º da lei n. 9.709, de 18.11.98 (que regulamentou o art. 14, I, II e III, da CF/88), ‘é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes, mediante: plebiscito; referendo e iniciativa popular. Podemos falar, então, que a CF/88 consagra a ideia de democracia semidireta ou participativa, verdadeiro sistema híbrido.¹⁵

¹⁵ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 17ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva. 2013. Pág. 45.

Os instrumentos viabilizadores da chamada democracia participativa encontram-se previstos no artigo 14, *caput*, da Carta Republicana que assim dispõe:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.¹⁶

Ao se observar analiticamente tais instrumentos, percebe-se que, apesar de serem instrumentos afetos ao exercício da chamada democracia participativa, a intermediação do Parlamento exigida pela Constituição, acabar por deslocar o poder de decisão oriundo da participação popular para segundo plano. No referendo, onde é submetida à consulta pública determinada pauta legislativa já formalizada em ato legal sujeita à ratificação ou não por meio da decisão popular e no plebiscito onde a ordem destes eventos se inverte, havendo inicialmente a apreciação popular e, após tal consulta, a criação ou não do ato legislativo, os critérios quanto à definição das matérias possuidoras de envergadura suficiente a serem apreciadas nos aludidos institutos, dependente de quóruns qualificados de difícil formação em razão da turbulenta composição congressual brasileira, demonstram o caráter de “colaborador simbólico” delegado à população nesses mecanismos, que são considerados os instrumentos mais próximos da efetividade da participação popular democrática.

Quanto à ferramenta prevista no inciso III do art. 14 da Constituição Federal de 1988, consistente na iniciativa popular, a mesma apresenta igualmente elementos que de certa maneira atenuam o aspecto participativo que informa a sua previsão constitucional. O art. 62, §2º da CF/88 regulamenta a aplicabilidade da iniciativa popular, informando os requisitos formais que deverão ser cumpridos quanto à sua viabilidade. Aduz o dispositivo:

Art. 61. (...)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Como se pode observar, as condições impostas pelo Legislador para que a iniciativa popular tenha procedibilidade se revestem de natureza rigorosa e de difícil obtenção fática, em função dos quóruns relevantes impostos pelo Constituinte. Tamanha a raridade de êxito no prosseguimento pleno da iniciativa popular que, desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, somente quatro projetos encabeçados pela iniciativa popular acabaram por

¹⁶ *Ibidem*

serem convertidos em lei, tendo sem dúvidas, o mais célebre deles se consumado na promulgação da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida por “Lei da Ficha Limpa” que regulamentou o §9º do art. 14 da CF/88, regulando hipóteses de inelegibilidade e prevendo instrumentos de proteção ao eleitoral hígido e regular.

Cumpra observar igualmente que, a inefetividade dos instrumentos próprios da democracia participativa que receberam previsão constitucional se deve, muito em razão do imenso desconhecimento da população em relação à própria existência de tais mecanismos e de seu funcionamento, redundando na timidez de suas aplicações concretas. Quanto ao referendo, em nossa história legislativa recente possuímos apenas dois precedentes, que foram as consultas realizadas em 1963 a fim de definir o sistema de governo, se parlamentarista ou presidencialista. Embora tal hipótese tenha sido prevista e designada como plebiscito pela EC. nº 4, de 02/09/1961, a mesma cumpriu itinerário formal próprio do instituto, já que o ato legislativo a ser submetido à apreciação popular já se encontrava instituído, *in casu*, a adoção do regime parlamentarista no Brasil. Ainda podemos citar o referendo realizado no ano de 2005 que versou sobre dispositivo inserido no Estatuto do Desarmamento que proibia a comercialização de armas de fogo e de munição em todo o território nacional, salvo para aqueles expressamente autorizados pelo próprio Estatuto em razão do dever funcional, culminando a consulta pública com a rejeição da maioria da população à inserção desse dispositivo restritivo.

Por fim, é imperioso concluir que, embora a previsão constitucional acerca dos instrumentos de democracia participativa inclusos no art. 14 da CF/88 represente importante avanço na consecução de uma noção clara e efetiva de participação popular no regime democrático brasileiro, tais avanços ainda se mostram frágeis. Não obstante tais institutos se mostrem como alternativas interessantes quanto à democratização dos canais de acesso ao exercício do Poder e em especial à atividade legiferante desempenhada pelo Poder Legislativo, a eficácia plena dos mesmos se encontra obstada por arranjos de logística política e legal que impõem determinadas condições restritivas que, sob a justificativa de trazerem segurança jurídica à aplicabilidade dos aludidos instrumentos, acabam por, efetivamente, lhes enfraquecer substancialmente, distanciando-os dos ideais a que os mesmos se prezam em perseguir.

CAPÍTULO 02. O INSTITUTO DO *RECALL* POLÍTICO

2.1 Aspectos históricos do instituto

Sempre que se busca trazer à baila a discussão acerca da historicidade de um instituto, é necessário se perquirir quanto ao marco histórico inicial daquilo que se está a investigar cientificamente, para que, a partir de tal constatação, se possa traçar um cenário de análise no que diz respeito às evoluções técnicas e históricas sofridas pelo instituto objeto da análise.

Ao se verificar as origens históricas do instituto do *Recall* político, é quase uma unanimidade entre os estudiosos do tema, muito embora alguns se reportem a momentos históricos anteriores como sendo as primeiras raízes do instituto *sub oculi*, até em certas estruturas já na Grécia Antiga, o apontamento da maioria deles quanto ao marco histórico atrial do instituto se dá em relação ao ano de 1903, com a promulgação da “Carta de Los Angeles”, pelo então presidente Theodore Roosevelt do Partido Republicano. Insta pontuar que a previsão quanto ao instituto do *Recall* contida no diploma legislativo supracitado se adstringia ao âmbito federal de aplicabilidade. O *Recall* só veio a ser previsto em Legislações de âmbito estadual no ano de 1908 no Estado do Oregon e em 1911, quando veio a ser implementado no ordenamento jurídico do Estado da Califórnia.

Cumprir observar que o cenário sócio-político que criou as circunstâncias propícias ao surgimento legal do instituto do *Recall*, embora extremamente particular e próprio, guarda algumas semelhanças com certas conjunturas sociológicas atuais na sociedade brasileira que, igualmente, vêm criando os espaços de discussão acerca da temática sob análise. À época em que o debate acerca do *Recall* passou a assumir papel de relevo nos espaços públicos de diálogo norte-americanos, pairava sobre a sociedade americana uma indignação quase que geral no que diz respeito à certa “promiscuidade” na interlocução do Estado com os grandes agentes do capital financeiro-industrial.

Tal ambiente de insatisfação coletiva se refletiu de igual modo dentro dos segmentos político-partidários norte-americanos. A “Era Progressista”, como ficou conhecida pelos historiadores o período que compreendeu os anos de 1900-1920, também trouxe ares de mobilização política e social conduzida por lideranças políticas e partidárias, com reflexos diretos e impactantes sobre a leitura feita pela sociedade americana com relação às estruturas de poder vigentes e às funcionalidades do regime democrático, sobretudo, quanto a valores como a igualdade e justiça sociais, pautas com nítida afinidade com as pregações socialistas que se espalhavam pela Europa do Séc. XIX. Quanto às particularidades desse momento

histórico americano, o historiador Sean Purdy, em coautoria com os historiadores Leandro Karnal, Luiz Estevam Fernandes e Marcus Vinícius de Moraes, na obra *História dos Estados Unidos – das origens ao século XXI*, assim preleciona:

Houve, entretanto, muitas contestações nos EUA. Nas últimas décadas do século XIX, surgiram movimentos sociais variados – feministas, planejadores urbanos, religiosos, sindicalistas, socialistas – criticando a falta de direitos políticos, a miséria nas cidades grandes e a concentração aguda de riqueza nas mãos dos industriais e grandes proprietários. Escritores e artistas passaram a enfatizar temas de crítica social e conflito em suas obras. Novos setores da população começaram a formular suas próprias noções de liberdade e do sonho americano.

Essa época, que mais tarde foi chamada “progressista”, viu diversas campanhas defenderem o argumento de que só um Estado atuante e socialmente consciente podia garantir medidas de justiça social e manter a ordem num país em franca mudança.¹⁷

Formaram-se tendências partidárias, em especial, o fortalecimento do Partido Progressista, e que, em síntese, pregavam o fim dos abusos do poder econômico advindo das grandes corporações industriais americanas da virada do século XIX, poder este que pautava todo o escalonamento político e funcionamento da máquina pública estatal.

Dentro desse contexto, o Presidente Theodore Roosevelt, do Partido Progressista, tornou-se um dos mais célebres ícones da Era Progressista das primeiras décadas do século XX, com uma plataforma de discursos e ações pontuais contundentes contra os operadores do capital industrial estadunidense e seus *lobbies* de interesses patrimonialistas no Governo, inclusive com a promoção de diversas investigações quanto ao funcionamento da atividade industrial, a elaboração de diplomas normativos que impunham marcos regulatórios legais à concentração do capital entre os grandes conglomerados da Indústria americana e a implementação de mínimas garantias trabalhistas em favor da classe operária nas relações de emprego¹⁸. Muito embora o legado de reformas inaugurado por Roosevelt e que pautou igualmente os seus sucessores, como o democrata Woodrow Wilson, tenha tido a sua relevância política e social dentro da conjuntura histórica daquele momento, na prática, não houve uma sensível modificação no tocante ao poderio e influência das grandes elites econômicas na condução das decisões políticas da nação, ao contrário, os grandes núcleos empresariais americanos em sintonia com o Governo aceitaram ceder em alguns pontos tendo por garantia a segurança de que pautas e reformas mais radicais não teriam prosseguimento, efetivando, portanto, a consolidação maior de um modelo de sociedade e de

¹⁷ KARNAL, Leandro *et al.* *História dos Estados Unidos – das origens ao século XXI*. Editora Contexto. 3ª ed, São Paulo: 2015. Pág. 176.

¹⁸ *Idem*, p. 191.

política que estavam sob contestação por diversas expressões da sociedade civil americana sob a inspiração das ideias e tendências propagadas pelo Movimento Progressista.

As contribuições do Progressismo político no início do séc. XX no que diz respeito às discussões acerca do *Recall* se deram basicamente quanto ao fornecimento da compreensão de que quanto mais forem estreitos os canais de representatividade entre os cidadãos e seus representantes e quanto maior for a parcela de controle social da política e, especificamente, do exercício do mandato político, também serão maiores as possibilidades de se evitar distorções no que toca a abusos de qualquer ordem, em especial vindo daqueles que ocupavam os mais altos postos de influência nos destinos da comunidade, notadamente os grandes industriais americanos e suas respectivas companhias. Nesse sentido, quanto à nova percepção que o Movimento Progressista veio trazer, pontua Caio Márcio de Brito Ávila:

As principais inovações democráticas da era progressista consistiam na iniciativa popular, no referendo e na destituição dos funcionários públicos por meio de votação, que foi denominada *recall*. Como dito, a ideia de governo direto parecia ser mais apropriadas aos governos locais do que aos estaduais. A democracia direta foi a forma encontrada para manter o governo ligado ao povo, como forma de controle popular da política. A ideia era a de que o governo baseava-se em mais e não em menos democracia.¹⁹

Como frisado acima, o nascedouro simbólico do instituto do *Recall* se deu em um ambiente de completa desconfiança e descrédito das instituições políticas perante a sociedade americana. Os constantes escândalos de corrupção envolvendo autoridades do alto escalão do Governo, a amalgamação entre os interesses públicos e privados e a formação de poderosos *lobbies* de conveniências dos grupos representantes do poderio econômico e industrial no Poder Legislativo, foram, paulatinamente, inculcando na população a sensação de distanciamento de suas demandas para com as ações de Estado postas em prática pelo Poder Público. Os canais entre os representantes e os representados cada vez mais se mostravam meramente liames formais, sem repercussão prática e substancial na qualidade do regime democrático exercido e acabou por restar claro que as decisões que diziam respeito aos interesses gerais da coletividade pouco consideravam as mensagens por essa enviadas em suas mais variadas expressões, mas eram decisões que acabavam por serem

¹⁹ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A Revogação do Mandato Político pelos Eleitores: Uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/pt-br.php>>. Acesso em: 25/10/2016.

tomadas em tratativas envolvendo meia dúzia de indivíduos e com diálogos de caráter nem um pouco republicano.

A nação que, há pouco menos de um século, fascinava o escritor francês Alexis de Tocqueville por sua democracia pujante, chegando o mesmo a escrever, em sua mais célebre obra *A Democracia na América*, acerca da organização política americana: “o povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. É ele a causa e o fim de todas as coisas, tudo sai do seu seio, e tudo se absorve nele”²⁰, agora se via diante de um cenário que a fez refletir quanto aos rumos que o modelo democrático americano, símbolo de uma civilização moderna e igualitária, havia tomado. Em meio a tais reflexões, a discussão acerca da criação e operação de mecanismos e instrumentos jurídico-políticos com o fito de reestabelecer a participação da sociedade civil no processo de condução dos destinos da nação retoma a sua força nos espaços de debate público americanos. A intensa mobilização social em torno do Legislador, impulsionada por uma avidez popular em fazer ecoar novamente a sua voz nos palácios diretores do Governo e de ver a sua relação com os representantes eleitos por meio do voto cada vez mais harmoniosa e em sintonia, através da criação de ferramentas de controle do exercício do poder por parte dos parlamentares e agentes públicos em geral, encontrou o seu ápice na implementação do Recall em diversas legislações orgânicas municipais e igualmente em Estados de envergadura política considerável, como a Califórnia. Embora a sua previsão na Legislação de alguns Estados ocupe importante papel na consolidação histórica do instituto, com o passar do tempo, fato que se mantém até os dias de hoje, a sua aplicabilidade tem se adstrito na grande maioria à abrangência municipal.

Percebe-se que o contexto social, político e histórico que envolveu a emersão do *Recall* ao centro das discussões acerca da qualidade efetiva da democracia vivenciada e operada no cotidiano, guarda estritas semelhanças com o cenário contemporâneo institucional que se desvela no Brasil. Como nos Estados Unidos do início do século XX, também vivemos uma das mais agudas crises de representatividade política da história de nossa jovem democracia, crise tal que é acompanhada dos temperos de incontáveis escândalos de corrupção envolvendo os agentes políticos da mais alta envergadura institucional pública e os representantes da fina flor do capital financeiro nacional, unidos em pactos que beiram a obscenidade. Diante da leitura de um quadro tão crítico pelo qual passa o regime democrático brasileiro, a sociedade civil precisa rechaçar as alternativas que

²⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. 3ª ed. Itatiaia. Belo Horizonte, 1987.

trazem como solução uma guinada à expressões políticas e partidárias de cunho totalitário, que enxergam em um regime de exceção a saída para o caos que as instituições democráticas padecem. Pelo contrário, a história sempre nos revelou que em tempos de crise democrática a decisão mais acertada não é aquela que nos conduz ao afastamento dos ideais democráticos, mas sim o investimento na própria democracia, a aposta em seus ritos e práticas e o aprofundamento de suas expressões.

E justamente no momento em que se compreende que perante uma crise de representatividade democrática o caminho a se seguir é o de investir ainda mais na Democracia, buscar nela própria atalhos e vias capazes de reestabelecer a sua organicidade, que se traz à lume a discussão acerca dos instrumentos que teriam o condão de viabilizar esse processo de resgate de sentidos, reconexão do povo com aqueles que o representa nas esferas de poder e, dentro de tais discussões, o instituto do *Recall* se apresenta historicamente como uma ferramenta que tem funcionado com certo êxito onde aplicada e que vem cumprindo as funções que sustentam a sua existência, que consistem em nada mais do que realocar a sociedade civil no papel e no espaço que sempre ela deve ocupar: o de fiscal, vigia das instituições republicanas e, acima de tudo, garantir a sintonia no diálogo entre representantes e representados, corolário óbvio de qualquer regime democrático que se pretenda ser exitoso.

2.2 Previsão na legislação constitucional estrangeira

Para além das particularidades legais que envolvem o *Recall* em sua previsão a legislação dos Estados Unidos, discussão esta que será retomada adiante, cabe trazer ao debate a questão acerca da presença do instituto do *recall* político em alguns ordenamentos jurídicos estrangeiros, bem como constatar eventuais variações técnicas que o instituto sofre à medida em que é inserido em legislações de países distintos.

País vizinho aos Estados Unidos, o Canadá admite o instrumento do *recall* apenas em uma de suas províncias, British Columbia, e que destina apenas à remoção dos ocupantes de cargos no Poder Legislativo. A legislação canadense prevê o cumprimento de alguns requisitos formais como condições de procedibilidade do *recall* como, por exemplo, a coleta de, no mínimo, um número de assinaturas favoráveis ao processo correspondente a 40%

(quarenta por cento) dos eleitores que pertençam ao distrito eleitoral pelo qual o mandatário exerce o seu cargo.²¹

Quando voltamos a nossa análise para a América Latina, encontramos de igual modo a presença do instrumento do *recall* político nas legislações nacionais, embora com algumas variações de nomenclatura e de natureza procedimental em relação à matriz legislativa americana.

A Constituição da Venezuela²² traz em seu art. 72 a previsão legal do *recall* que acaba por receber a designação de referendo revocatório. Ao contrário da legislação canadense que restringe a aplicabilidade do *recall* apenas aos cargos eletivos oriundos do Poder Legislativo, a Constituição Venezuelana admite a aplicação do “referendo revocatório” com relação a todos os cargos eletivos. São impostas algumas condições para que o referendo de revogação do mandato siga seu curso, tais como o fato de que é necessário que o mandato já se encontre em sua segunda metade de exercício; a adesão mínima de 20% do eleitorado da circunscrição eleitoral pertinente ao titular do mandato sob contestação e quando da apuração dos resultados da votação do referendo revocatório, será necessária a presença de ao mínimo 25% dos eleitores inscritos na circunscrição e a apuração do resultado se dará por maioria simples.

Inclusive é relevante observar que a Venezuela encontra-se com um processo de referendo revocatório em curso que visa a revogação do mandato do Presidente Nicolás Maduro, tendo o Parlamento venezuelano já determinado a abertura do procedimento por violações da ordem constitucional e, inclusive, pela frustração judicial de um processo anterior que visava igualmente a revogação de seu mandato.

O *recall* ainda recebe previsão em outras legislações, estando presente nas Constituições do Peru e da Bolívia, por exemplo. Na Colômbia, o instrumento sob análise também se encontra previsto na Carta Constitucional daquela nação como instrumento de participação política popular. A previsão constitucional veio a ser regulamentada pela lei complementar nº 741/2002 que também estabeleceu certos requisitos que se configuram como pressupostos de procedibilidade da ferramenta jurídico-política, dentre eles que o requerimento de instauração do processo contenha no mínimo 40% do total de votos que o mandatário requerido tenha recebido no último pleito, sendo o processo aprovado com o voto da maioria simples daqueles que comparecerem à votação.

²¹BRITISH COLUMBIA LAWS. Disponível em: www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/96398_02. Acesso em 25/10/2016.

²²CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Disponível em: <http://www.analitica.com/BITBLIO/anc/constitucion1999.asp>. Acesso em 25/10/2016.

Por fim, cabe fazer referência à presença do *recall* no Ordenamento jurídico da Argentina, que não encontra previsão na Constituição nacional mas se mostra presente no âmbito estadual, como na Província de Córdoba, previsto em sua respectiva Constituição provincial.

O exame quanto à presença do instrumento do *recall* nas mais diversas legislações estrangeiras serve não para outra finalidade que não seja a de averiguar as experiências com o instituto nesses respectivos países, as peculiaridades na aplicabilidade adotadas em cada Ordenamento jurídico e assim se poder construir a melhor maneira de trabalhar a hipótese de implantação da aludida ferramenta na Constituição Brasileira, resguardadas as devidas proporções e diferenças entre os cenários internacionais e sem incorrer no equívoco que o Legislador brasileiro constantemente incide, qual seja o de importar experiências legislativas estrangeiras sem abrir espaços para o debate, estudo e avaliação quanto às particularidades de cada cenário, o que acaba por produzir diplomas legislativos que, seja pela dificuldade na construção redacional de seus textos, seja pela completa desconexão entre os textos legislativos e o contexto social de usos e costumes da população, acabam por padecer no ostracismo.

2.3 Definição do instituto pela doutrina constitucionalista pátria

Apesar de o *recall* não ser um instrumento que recebe guarida no Ordenamento jurídico nacional, em especial, na Constituição da República de 1988, os mais eminentes constitucionalistas pátrios não se eximiram em tecer comentários acerca do instituto, ainda que em sede apenas de conceituação.

Entre as mais célebres definições conferidas ao *recall* pelos constitucionalistas pátrios, uma das que mais ressoam entre aqueles que se debruçam a estudar o tema é aquela da lavra do Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho que em breves palavras sintetizou o instrumento do *recall* como o direito de arrependimento.²³

Paulo Bonavides classificou, nos seguintes termos, o referido instituto: “É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando”.²⁴ Ainda conceituando o mecanismo em estudo, Walber de Moura Agra assim o define: “Significa ele o término do mandato do parlamentar

²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006

²⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª edição. Ed. Malheiros: São Paulo, 2000. Pág. 292.

antes da data prevista porque não houve o cumprimento dos programas firmados na campanha eleitoral”.²⁵

De maneira concisa e perspicaz, Walter Costa Porto aborda a questão do fundamento teórico do mecanismo do *recall*, ao dizer:

O *recall* é baseado na teoria de que o povo deve manter um controle mais direto e elástico sobre os ocupantes de cargos públicos e, parafraseando uma expressão familiar do Oregon, deve ser capaz de despedir esses representantes como o fazendeiro dispensa seus empregados.²⁶

Monica Caggiano, ampliando a conceituação oferecida pelo professor Ferreira Filho pontua que o *recall* trata-se de instituto que “confere ao eleitorado a faculdade de, antes da extinção normal do mandato conferido a um cidadão e por intermédio de nova manifestação do povo, destituí-lo, indicando-lhe o sucessor”.²⁷

Ressaltando a faceta responsabilizadora que o instituto do *recall* traz em sua aplicabilidade, Themistocles Cavalcanti aduz que “o *recall* é um processo de responsabilidade do direito americano que procura corrigir as faltas do sistema representativo”.²⁸

Ainda tecendo digressões conceituais acerca do instrumento do *recall*, Maria Benedita Malaquias Pires Urbano²⁹ traz a seguinte designação:

O direito de revogação popular consiste num meio ou procedimento ao dispor de um certo número ou percentagem de cidadãos eleitores, o qual tem como finalidade permitir-lhes requerer a destituição de um ou mais dos seus representantes, hajam sido eles eleitos ou nomeados (a lógica dessa figura compagina-se bem melhor, porém, com a ideia de eleição: se o povo tem o poder de eleger os seus representantes, deverá também deter o poder de os destituir quando estes frustrarem as expectativas nele depositadas, antes de expirar o prazo relativo ao cargo que estão a exercer. A eventual revogação terá lugar por via de uma eleição em que o povo é questionado sobre se pretende manter ou não em funções o representante visado. Em poucas palavras, trata-se de uma substituição antecipada de representantes.

Não poderia ser deixada de lado as ilustres considerações do Prof. Dalmo de Abreu Dallari³⁰ que, ao conceituar o instrumento em estudo, acrescentou uma de suas hipóteses de

²⁵ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª edição. Forense: Rio de Janeiro, 2002. Pág. 331.

²⁶ PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. São Paulo: Ed. Giordano, 1995. Pág. 275. In: AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª edição. Forense: Rio de Janeiro, 2002. Pág. 331.

²⁷ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. 1987. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 1987.

²⁸ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958. P. 328.

²⁹ URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto; configuração do referendo em Portugal*. Ed. Coimbra: Coimbra, 1998, p.79-80.

aplicabilidade previstas na legislação americana, qual seja a de se destinar igualmente à revogação de decisões judiciais que tratem da constitucionalidade de lei. Assim articula o eminente jurista:

O *recall* é uma instituição norte-americana aplicada para revogar a eleição de um legislador ou funcionário eletivo, ou para reformar decisão judicial que trata de constitucionalidade de lei, sendo que no primeiro caso, é necessário que determinado número de eleitores requeira uma consulta ao eleitorado sobre a manutenção ou revogação do mandato conferido a alguém (...)

Diante de tantas douras observações feitas acerca do instituto do *recall* político, pode-se chegar a, ao mínimo, duas conclusões. A primeira é de que o *recall* não se limita a ser apenas uma antecipação do calendário eleitoral por qualquer descontentamento do povo para com os representantes eleitos. Prova tanto que são exigidos requisitos, como condição de procedibilidade do mesmo, que não se mostram circunstâncias fáticas simples de serem reunidas, como a presença de quórum altamente qualificado e a prestação de caução prévia à realização da votação.

Segundo que o *recall* não se reserva a apenas pacificar e solucionar eventuais ressentimentos da população para com os seus representantes, mas consiste em verdadeira ferramenta de correção e aprimoramento da qualidade democrática posta em prática, com o retorno do povo ao papel que lhe foi designado: o de fiscalizador e, nesse sentido, o *recall* constrói essa estreiteza nos laços entre representantes e representados, tendo em vista até a responsabilização dos mandatários em suas mais expressões.

2.4 Diferenças para com outros institutos constitucionais

Não é incomum que, quando da análise do instituto sob cotejo, se venha a esbarrar em outros instrumentos jurídicos de índole constitucional que guardam algumas semelhanças com a ferramenta do *recall*, sem, contudo, se confundirem com o mesmo.

Dentre tais institutos, pode-se mencionar aquele oriundo da Suíça, o *Abberufungsrecht*, termo de origem alemã que significa “direito de chamada”. Tal ferramenta, com previsão exclusiva no Ordenamento Jurídico suíço, apesar de se constituir em um modo de revogação do mandato assim como o *recall*, apresenta particularidades que funcionam como distinções entre os dois institutos.

³⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2000. P. 155.

O *Abberufungsrecht* não possui a sua abrangência de aplicabilidade adstrita a um mandato individual, sendo tal instrumento direcionado à revogação de todo o Corpo político da Assembleia Representativa. Portanto, se o *recall* se apresenta como um instrumento de revogação de mandato individual, o instituto suíço se configura como uma ferramenta de revogação coletiva, abarcando toda a Assembleia de representantes. Paulo Bonavides³¹ tece as seguintes considerações quanto ao instituto em apreço:

A assembleia só terá findo o seu mandato após votação da qual resulte patente pela participação de apreciável percentagem constitucional de eleitores que o corpo legislativo decaiu realmente da confiança popular.

Pontuada a distinção entre o *Abberufungsrecht* e o e o *recall*, cabe agora trazer à lume uma confusão teórica que paira sobre o instrumento do *Impeachment* e o do *recall* que, por serem figuras geralmente discutidas dentro de uma mesma pauta de debate, acabam por serem, muitas vezes, equivocadamente utilizadas de forma imprópria.

O principal ponto a ser delineado na tarefa de diferenciação entre o *Impeachment* e o *Recall* diz respeito à margem de discricionariedade no manejo e aplicabilidade dos institutos. No *recall* não há qualquer vinculação jurídica dos eleitores em relação a alguma situação fática expressa, sendo lícito o manejo de tal instituto em razão de variados motivos, precipuamente aqueles relacionados à impopularidade da gestão pública exercida pelo representante político e, até mesmo, questões de foro moral, como envolvimento em escândalos de corrupção ou até condutas na vida privada. Portanto, nesse instituto a opinião pública desempenha o papel de marco inicial do processamento da ferramenta constitucional, opinião pública esta que, desde que formalizada em procedimentos previamente definidos na Legislação de regência, possuirá o condão de, ao seu fim, promover a revogação do mandato sob contestação.

Doutro lado, o *Impeachment*, apesar de ser um processo de natureza eminentemente política, por ter seu processamento e julgamento conduzido pelas duas câmaras do Parlamento: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal e pelo fato de suas deliberações serem insuscetíveis de reexame pelo Poder Judiciário, quer por sua mais alta corte consubstanciada no Supremo Tribunal Federal, o manejo do mecanismo do *Impeachment* demanda a configuração do chamado crime de responsabilidade, definido no artigo 85 da Constituição Federal de 1988 como os “atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal”. Ainda que tal crime de responsabilidade não se constitua uma infração de natureza propriamente penal, mas sim de caráter político-administrativa, há um

³¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2011, 18ª. edição, p. 316.

elemento jurídico formal que deve informar todo o curso do processo e que, portanto, vincula a legalidade de todos os atos que venham a se suceder em todas as etapas do procedimento. Ainda que a opinião pública tenha papel significativo na formação do consenso político em torno das decisões parlamentares, ela não apresenta o determinismo e a relevância que possui no instituto do *recall*.

Inclusive, é oportuno lembrarmos que, durante o recente processo de *Impeachment* vivenciado no Brasil que acabou culminando no dia 31 de agosto do ano em curso na condenação da ex-presidente Dilma Rousseff e sua respectiva perda do mandato, pela prática de crime de responsabilidade na órbita fiscal, materializado na expedição de decretos presidenciais autorizando créditos suplementares ao orçamento da União sem a prévia autorização do Congresso Nacional, em meio às discussões realizadas ao longo da evolução do processo, aqueles que sustentavam a ilegalidade do processo de *Impeachment* instaurado contra a ex-presidente, alegando, inclusive, que tal expediente consistiria em um “golpe” de índole parlamentar, em seus discursos erguiam a indagação quanto a uma eventual confusão que se estaria a fazer entre os institutos do *Impeachment* e do *recall*. Segundo este grupo, no qual estavam inclusos parlamentares, juristas e outras personagens, por não entenderem devidamente configurada a figura do crime de responsabilidade na acusação em desfavor da ex-presidente, condição esta de procedibilidade para o processamento do *Impeachment*, entendiam que se estava a por em prática, expediente que guardava semelhanças com o *recall* político, haja vista estar o Congresso Nacional se valendo de pressupostos estranhos à previsão constitucional alusiva ao *Impeachment*, como manifestações populares vultosas, ausência de diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional e até mesmo uma grave crise econômica atribuída às decisões e políticas de Estado adotadas pelo Governo Dilma, como fundamentos para o prosseguimento do *Impeachment*, o que, segundo eles, se mostrava intolerável.

Portanto, por mais que em alguns pontos possa existir alguma confluência entre o *recall* e outros institutos de ordem constitucional e política, o *recall* é figura *sui generis*, que, por ora, não encontra amparo na Carta Constitucional Brasileira contemporânea e cujo objeto do presente trabalho é justamente abrir a discussão quanto à viabilidade de uma hipotética implantação da figura sob análise no ordenamento constitucional pátrio, bem como quais nuances envolveriam tal expediente e, por conseguinte, o espaço e a habilidade da aludida ferramenta político-constitucional dentro de um contexto de gravíssima crise de representatividade que ataca as instituições republicanas da Democracia brasileira.

2.5 Particularidades do *recall* no direito norte-americano e precedentes

Nos dias de hoje, o instituto do *recall* encontra-se praticamente adstrito à esfera municipal de aplicabilidade, tendo sido tal circunstância consolidada ao longo da história da ferramenta, possuindo poucos precedentes de utilização na esfera estadual. Atualmente esse instituto encontra previsão legal em 18 dos 50 estados americanos e ainda no Distrito de Columbia.

Hodiernamente nos Estados Unidos, o *recall* assume duas modalidades: a primeira, tradicional, como sendo aquela direcionada à revogação do mandato parlamentar ou da eleição de um funcionário eletivo e a segunda hipótese trata-se do chamado *recall* judicial que serve à revogação de decisão proferida por juiz singular ou por um tribunal local que tenha negado a aplicação de determinada lei fundamentado em sua inconstitucionalidade. Não se esqueça ainda que o instrumento do *recall* é manejado expressivamente nos Estados Unidos no que toca à remoção de diretores tanto de escolas como de universidades públicas.

O *recall* tradicional, ou seja, aquele que se direciona à revogação do mandato de autoridades públicas eleitas se processa com a inicial reunião de um certo número de eleitores, percentual este que variará de acordo com cada experiência local, que, mediante a prestação de uma caução, que visa a garantir que o Erário público não seja onerado em caso de o processo se mostrar inexitoso em seu término, convocam todo o eleitorado para, em um processo de votação, decidirem quanto à manutenção ou destituição de determinado agente público.

Já o *recall* judicial trata-se da espécie que busca perquirir dos cidadãos a manifestação quanto à avaliação ou não de determinada decisão judicial que tenha afastado a aplicação de lei submetida a juízo de inconstitucionalidade. Caso os eleitores se manifestem pela revogação da dita decisão, a lei que restou afastada pelo comando judicial torna a ser apta quanto à produção de efeitos e hábil a ser aplicada novamente.

Insta frisar que há ainda outra modalidade controversa da figura do *recall* que consiste naquela que busca a destituição de magistrados, previsão constante, por exemplo do ordenamento do Estado do Minnesota.³² Tal possibilidade encontra resistência por uma parcela expressiva dos juristas americanos desde os primórdios de seu surgimento nos diplomas legislativos pertinentes. Entende-se, por esse lado, que em reverência aos princípios da independência e autonomia do Poder Judiciário, submeter o cargo de membros

³²MINNESOTA House of Representatives. Disponível em <http://www.house.leg.state.mn.us/cco/rules/mncon.html>. Acesso em 27/10/2016.

do Poder Judiciário à decisão inserida em contexto de natureza nitidamente política e, portanto, aberta às mais diversas formas de influência e interesses, experiência esta que não se coadunaria com a posição que ocupa o Judiciário dentro da organização dos Poderes da República.

Em contrapartida, aqueles que sustentam a legalidade da hipótese de utilização do *recall* para a destituição de juízes afirmam que dentro de um espectro de democracia semidireta, onde o cidadão é chamado a decidir no que diz respeito à manutenção/inserção ou não de determinados diplomas legais no Ordenamento jurídico, por intermédio do Referendo, por exemplo, mostra-se lógico também submeter à apreciação popular a viabilidade da manutenção do cargo de determinado magistrado, por ser ele o agente responsável em aplicar e concretizar as decisões materializadas pelos eleitores por meio da sua participação nos procedimentos acima referidos.

Vencida tal matéria, cabe observar as hipóteses aduzidas pela legislação americana para que o *recall* venha a ser operacionalizado. Inicialmente salientar que há variações objetivas nas diferentes legislações estaduais, contudo, existindo um conjunto de hipóteses e condições que formam um núcleo comum legislativo quanto ao cenário hábil a receber a intervenção através da ferramenta sob análise.

A título de ilustração, a Constituição do Estado da Geórgia³³ elenca como hipóteses de atração do instituto do *recall*: mau comportamento durante o exercício do cargo ou função; perjúrio; erro, negligência ou má-fé na execução das obrigações prescritas em lei; além de desvio doloso do patrimônio público, circunstâncias essas que são praticamente replicadas nas diversas outras constituições estaduais americanas.

Cabe esclarecer alguns pontos técnicos duvidosos no processo de realização do *recall*. Ajuizada a petição contendo o mínimo de assinaturas previsto na lei, a autoridade pública é notificada e, em seguida, é agendada a data da eleição, que detém algumas variações quanto à sua realização. Segundo Osvaldo Trigueiro³⁴, a eleição do *recall* pode se desenvolver de três formas: a) eleição regular na qual figure a autoridade alvo do processo como uma das candidatas ao pleito; b) votações desmembradas, onde o primeiro é alusivo à destituição em si do agente público, vindo em seguida as votações normais; c) A última hipótese trata-se daquela em que o único propósito é colher a decisão popular envolvendo a cassação do mandato de agente político.

³³CONSTITUTION OF THE STATE OF GEORGIA. Disponível em: http://sos.georgia.gov/ELECTIONS/constitution_2007.pdf. Acesso em 27/10/2016

³⁴ TRIGUEIRO, Osvaldo. *O regime dos estados na união americana*. Rio de Janeiro. Companhia Ed. Americana, 1942

Por fim, insta frisar que a aplicabilidade do *recall* tem se dado eminentemente na esfera municipal, contudo, os precedentes históricos de mais vulto foram em caráter estadual.

Em termos de precedentes históricos de aplicação do *recall* político, aquele que mais se destacou na sociedade norte-americana, foi o caso envolvendo o então Governador do Partido Democrata, Gray Davis em 2003. Alvo de uma grande mobilização de insatisfação popular, motivada por uma grave crise energética no Estado da Califórnia, os eleitores daquele estado, em sua maioria, aprovaram a revogação do mandato do então governador, substituindo-o pelo candidato do Partido Republicano e mais conhecido por sua carreira como astro de cinema em *Hollywood*, Arnold Schwarzeneger.

O precedente californiano indica o teor político e social relevante que marca esse mecanismo, além da dependência de uma profunda comoção popular em torno da causa tutelada fim de que ela seja bem sucedida. Muito embora aparente ser um instituto de fácil manejo e viabilidade, apenas em dois momentos históricos o mesmo foi exercido regularmente no âmbito estadual. Portanto, embora o instituto possa aparentar relativa simplicidade no que diz respeito aos requisitos de admissibilidade e processamento que o levarão adiante, o mesmo se resguarda quanto a algumas exigências que buscam evitar que se faça uso do mesmo sem a devida responsabilidade, com, por exemplo, a exigência de um depósito financeiro feito pelos requerentes da medida, a fim de que o Erário público não custeie despesas relativas a um processo que, ao seu fim, pode se mostrar frustrado.

CAPÍTULO 03. O *RECALL* NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

3.1 Procedimento legal para a inserção do instituto na Constituição – PEC

No estudo da Constituição como instituto, a doutrina constitucionalista enumera diversos critérios classificatórios que buscam particularizar as mais variadas espécies de diplomas constitucionais presentes em cada Ordenamento Jurídico, expediente este que se convencionou chamar de “tipologia constitucional”.³⁵

Dentre os critérios classificatórios utilizados pela Doutrina no labor de debulhar as peculiaridades de cada estatuto constitucional, está aquele que versa acerca do grau de mutabilidade ou alterabilidade ao qual está sujeita a respectiva Carta Constitucional. À luz desse parâmetro de análise, podemos definir as diversas Constituições quanto a sua estabilidade em: a) imutáveis; b) rígidas; c) flexíveis e d) semirrígidas, não olvidando o fato de que alguns doutrinadores ainda apontam outras espécies de diplomas constitucionais, contudo, aqueles que haverão de ser examinados são lembrados de maneira mais relevante.

As Constituições imutáveis seriam aquelas insuscetíveis de qualquer mutação em seu texto, pretendendo manterem o seu vigor normativo ao longo das gerações. Já os textos constitucionais classificados como flexíveis consistem naqueles onde não se estabelece uma hierarquia definida entre os comandos normativos de origem constitucional e aqueles oriundos das normas infraconstitucionais, não havendo, portanto, nenhuma especialidade no que tange ao processo legislativo de modificação de norma com estatura constitucional.

Os diplomas constitucionais que se enquadram na categoria de semirrígidos são designados de tal maneira pelo fato de apresentarem um certo hibridismo em seus critérios de mutação normativa. Em tais Constituições, apenas certas temáticas constantes do texto constitucional estariam sujeitas a uma cláusula de rigor maior quanto a eventuais modificações, permanecendo outros trechos da Carta Magna sujeitos ao mesmo crivo legislativo das demais leis componentes do Ordenamento Jurídico. Um célebre exemplo de uma Carta Constitucional nesses moldes trata-se da Constituição Imperial Brasileira³⁶

³⁵ *Apud.* Pág. 86

³⁶ BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1824). *CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRAZIL*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11/11/2016.

promulgada em 1824, considerada pelos estudiosos a única Constituição da história pátria a se enquadrar em tal designação. Em seu art. 178, o aludido diploma asseverava:

É só Constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos Cidadãos. Tudo o que não é Constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias.

Por fim, lidamos com as Constituições identificadas como “rígidas”. Manoel Gonçalves Ferreira Filho define tal modalidade constitucional como aquela que só se altera mediante processo especial³⁷. Pedro Lenza traz a seguinte conceituação quanto a tal categoria: “Rígidas são aquelas Constituições que exigem, para a sua alteração, um processo legislativo mais árduo, mais solene, mais dificultoso do que o processo de alteração das normas não constitucionais”³⁸. Logo, pode-se concluir que uma Constituição definida como rígida será aquela cujo texto encontra-se sujeito a um *iter* procedimental legislativo mais rigoroso quando de sua alteração, em relação aos demais diplomas normativos do Ordenamento.

Insta pontuar que uma constituição rígida não se confunde com aquela cujo texto esteja cristalizado, imune a modificações em seu bojo. No que tange ao real significado da rigidez constitucional, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino prelecionam:

O grau de rigidez deve ser suficiente para assegurar uma relativa estabilidade à Constituição, por meio da exigência de processo mais dificultoso para a modificação do seu texto, mas sem prejuízo da necessária atualização e adaptação das normas constitucionais às exigências da evolução e do bem-estar social. A rigidez deve, portanto, assegurar essas duas necessidades da Constituição: certa estabilidade e possibilidade de atualização.³⁹

É quase que hegemônico o entendimento arvorado pela doutrina constitucionalista brasileira quanto ao enquadramento da Constituição Federal de 1988 na categoria das Constituições classificadas como rígidas. Há, no entanto, doutrinadores, como Alexandre de Moraes, que classificam a Carta Constitucional de 1988 como sendo super-rígida. Justificando tal diagnóstico, o ilustre autor argumenta que: “a Constituição de 1988 pode ser considerada como super-rígida, uma vez que pode ser alterada por um processo legislativo diferenciado, mas, excepcionalmente, em alguns pontos é imutável (cláusulas pétreas, art. 60, §4º)”⁴⁰.

³⁷ *Ibid.* Pág. 14

³⁸ LENZA, Pedro, *op. Cit.*, pág. 92.

³⁹ *Apud.* P. 18

⁴⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6. Ed. rev., ampl. E atual. São Paulo: Atlas, 1999.

Data venia, a douta opinião anteriormente citada não tem encontrado abrigo no entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal. Pedro Lenza⁴¹ observa que o STF não tem reputado como intangível o núcleo material contido no art. 60, §4º, impondo apenas ao Poder reformador a restrição quanto à abolição de tais preceitos. O aludido autor referencia como indício desse posicionamento interpretativo da Suprema Corte o precedente trazido pelo julgamento das ADI 3.105/DF e ADI 3.128/DF, que ficou mais conhecido como o acolhimento da hipótese referente à taxaço dos inativos o que, segundo o autor, consistiu em uma mitigação dos direitos e garantias individuais das pessoas que detinham uma situação já consolidada a respeito de suas aposentadorias.

Encontramos também outro julgado oriundo da Suprema Corte Brasileira no qual restou consignada a interpretação quanto à possibilidade de mutação das cláusulas materiais constantes do art. 60, §4º da CF/88. À época, o Ministro Relator Moreira Alves⁴² ponderou a respeito da temática sob enfoque:

No Brasil, em que se adota uma fórmula mais mitigada – a de não se admitir proposta de emenda tendente a abolir (o que implica dizer que não há imutabilidade absoluta, mas proibição de alteração que demonstre tendência à abolição dos princípios previstos nos quatro incisos do § 4º do artigo 60 da Constituição)-, tem-se que admitir, no mínimo, que as cláusulas pétreas, por serem princípios excepcionais, são normas de interpretação restritiva(...).

A rigidez que marca o texto normativo da Constituição Federal de 1988 encontra amparo no próprio texto, que em seu art. 60, §2º prevê um *quórum* de votação equivalente a 3/5 (três quintos) dos membros de cada uma das Casas Parlamentares, em dois turnos de votação quando tratar-se da aprovação das chamadas propostas de emenda à Constituição (PEC). Por outro lado, em se tratando da aprovação de leis ordinárias e complementares, a previsão constitucional se manifesta pela necessidade de apenas um turno de votação (art. 65, CF/88) e regula que o *quórum* relativo à aprovação de lei ordinária consistirá apenas em maioria simples (art. 47, CF/88) e maioria absoluta quando se estiver diante de lei complementar (art. 69, CF/88). Vale ainda frisar como elemento definidor da rigidez constitucional brasileira as restrições impostas pela CF/88 no que diz respeito à iniciativa legislativa das Emendas à Constituição e das leis ordinárias e complementares. Quanto à iniciativa legislativa de uma PEC, o art. 60, incisos I, II e III define os seguintes sujeitos como legitimados para tal: a) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados

⁴¹ *Apud.* P. 93

⁴²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 829. Rel. Min. Moreira Alves. Julgado em 14/04/93. Pág. 77

ou do Senado; b) o Presidente da República; c) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. Já no que diz respeito à iniciativa referente às leis ordinárias e complementares, a Constituição em seu art. 61 consigna uma legitimidade geral para as suas respectivas proposituras, o que demonstra, nitidamente, a diferença de tratamento conferida pelo Constituinte, traço este indelével da rigidez do texto constitucional de 1988.

Ao definir a natureza normativa das emendas constitucionais, Pedro Lenza⁴³ aduz que “as emendas constitucionais são fruto do trabalho do poder constituinte derivado reformador, por meio do qual se altera o trabalho do poder constituinte originário, pelo acréscimo, modificação ou supressão de normas”. Logo, em se tratando o *recall* de instrumento normativo-constitucional apto a trazer modificações em sede material de direitos políticos, a sua hipotética implantação no ordenamento constitucional pátrio só será possível mediante a via de uma Emenda à Constituição, propriamente com vistas a modificar o art. 14 da Constituição Federal, inserindo dentre o rol de institutos garantidores do exercício da soberania popular, a ferramenta do *recall* político, sem prejuízo da possibilidade de edição de lei específica versando sobre peculiaridades atinentes à aplicabilidade do instituto.

3.2 O Sistema eleitoral brasileiro e a viabilidade do *Recall* político

Por se tratar o *recall* de instituto de cariz constitucional com repercussão direta no funcionamento da sistemática eleitoral nacional, cumpre pontuar algumas observações quanto ao sistema eleitoral vigente no Brasil por determinação da Constituição Federal de 1988 e as suas nuances frente a uma hipotética implantação do instrumento objeto da presente pesquisa no Ordenamento jurídico pátrio.

Ao ingressar na expedição em busca da definição do que seja um sistema eleitoral, nos deparamos com a conceituação oferecida pelo ilustre José Afonso da Silva, que descreve o sistema eleitoral como “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional”.⁴⁴ Augusto Aras conceitua sistema eleitoral como o “conjunto de técnicas que se prestam a organizar o eleitorado e designar a forma como serão eleitos os representantes

⁴³ *Apud.* Pág. 627.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 368.

políticos dos cidadãos, explicitando o modo com que os votos dos eleitores se materializarão em mandatos eletivos”.⁴⁵

A Carta Constitucional vigente preconiza a existência de dois sistemas eleitorais no Brasil, sendo que um deles, por se desdobrar em duas variáveis, acaba por, em prática, alargar tal rol para três sistemas eleitorais. São eles: a) sistema proporcional; b) sistema majoritário simples e c) sistema majoritário absoluto.

O sistema proporcional consiste naquele cuja prioridade maior não é prestigiar apenas a superioridade numérica manifestada por meio da adesão política do voto, mas acima de tudo que se garanta uma representatividade dos mais diversos guetos da sociedade no âmbito do Parlamento. John Stuart Mill, considerado um dos precursores do substrato político e ideológico que sustenta o sistema proporcional, já asseverava que “toda ou qualquer seção do povo deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente, com a eleição de representantes da minoria, que serão a minoria dos representantes”.⁴⁶ Ainda analisando o sistema proporcional sob o espectro teórico, Lilian Márcia Balmant Emerique⁴⁷ afirma que:

O princípio da igualdade eleitoral assume um caráter constitutivo para a estruturação do sistema proporcional. E o dito sistema, por sua vez, deve ser encarado como um elemento fundamental para a caracterização do princípio democrático.

Portanto, como o próprio nome sugere, no sistema proporcional a preocupação é a de que o fenômeno da representação se materialize dentro da mesma proporção de adesão do eleitorado aos partidos políticos, que seriam os arautos das mais plurais correntes de opiniões e interesses por parte da sociedade civil.

O sistema eleitoral proporcional encontra guarida na Constituição Federal por ocasião de seu art. 45, *caput*, que aduz:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

Portanto, pela previsão constitucional, o sistema proporcional será aplicável aos pleitos envolvendo as disputas pelos mandatos de deputado federal, deputado estadual, deputado distrital (Distrito Federal) e vereador. No sistema proporcional, a mera quantidade

⁴⁵ ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. P. 87.

⁴⁶ MILL, John Stuart. *Governo Representativo*. Trad. De E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964 [1861]. P. 89.

⁴⁷ EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. *Direito fundamental como oposição política: discordar, fiscalizar e promover alternância política*. Curitiba: Ed. Juruá, 2006. P. 60.

de votos atribuída ao candidato, por si só, não o credencia a ocupar uma vaga no Legislativo, devendo haver uma confluência de outras condições para que possa haver a investidura no mandato.

Primeiramente, desde a Constituição Federal de 1988 que não mais integram a contabilização do quociente eleitoral os votos brancos e nulos. Excluídas tais manifestações, faz-se necessário que se promova uma verificação da quantidade de vagas ou cadeiras disponíveis na respectiva Casa Parlamentar. No caso da Câmara Federal, por exemplo, muito embora o número total de cadeiras disponíveis seja de 513 (quinhentos e treze), leva-se em consideração o número de vagas pertinente a cada Estado da Federação, no caso do Estado de Pernambuco, por exemplo, tratam-se de 25 (vinte e cinco) cadeiras.

Verificando-se o número de cadeiras a serem ocupadas no Parlamento, busca-se definir o chamado “quociente eleitoral”, o qual se dá por meio da divisão da quantidade de votos válidos pelo número de vagas disponíveis no Legislativo, resultando em um número que representará a quantidade mínima de votos que determinado Partido político precisará ter para que venha a ter direito a uma das cadeiras parlamentares. Vale dizer que quanto à definição do número de vagas que serão disponibilizados às respectivas siglas partidárias, opera-se a soma dos votos concedidos, individualmente, a cada um dos candidatos filiados ao aludido partido com aqueles dirigidos à própria legenda e, em seguida, dividindo tal montante pelo percentual do quociente eleitoral se chegará ao número de cadeiras conquistadas pelo Partido.

Aliás, a possibilidade de se conceder o voto exclusivamente na sigla partidária, o chamado “voto de legenda” é uma exclusividade do sistema proporcional de lista aberta adotado pelo Brasil. Ao contrário do sistema de lista fechada, onde os eleitores são convocados a manifestarem a sua adesão apenas com relação a determinado partido político, haja vista que cada sigla partidária define previamente a ordem dos candidatos que eventualmente ocuparão as cadeiras no Parlamento conquistadas pelo Partido, na lista aberta o eleitor detém liberalidade para dedicar o seu voto a qualquer um dos candidatos constantes de uma lista aleatória partidária que tendo os seus votos somados ajudam a definir o número de vagas a serem ocupadas pelo Partido ao qual estejam filiados, ocupando efetivamente tais vagas aqueles que tenham conseguido uma maior expressão numérica de votos. Como dito anteriormente, o Brasil ainda apresenta a alternativa de que o cidadão restrinja o seu voto

apenas à legenda partidária de sua preferência não estando sujeito, portanto, a ter que fazer uma escolha obrigatória por um dos candidatos postulantes do partido.⁴⁸

O sistema proporcional é alvo de inúmeras críticas por parte de especialistas e igualmente é visto com desconfiança por parcela expressiva da sociedade brasileira. O modo como funcionam os cálculos atinentes à formação do quociente eleitoral, muitas vezes confundindo o cidadão leigo; alianças de lisura e moralidade questionáveis entre siglas partidárias teoricamente antagônicas no plano ideológico mas que se alinham em sede de coligação partidária sem qualquer hesitação, evidenciando o pragmatismo que domina o jogo político nacional; e por fim a viabilização por parte do sistema proporcional de situações eleitorais esdrúxulas como aquelas onde candidatos com votações irrisórias podem vir a obter o triunfo no pleito graças ao fenômeno do candidato “puxador de votos”, ou seja, aquele que deteve uma votação extremamente expressiva e que diante de tal circunstância auxilia a eleger outros candidatos da mesma sigla partidária ou até de sigla diversa que faça parte da mesma plataforma coligacional. Um dos episódios mais icônicos que a aplicação do sistema proporcional pode oferecer ocorreu no ano de 2002, quando o já falecido Dep. Federal Enéas Carneiro do extinto PRONA, obteve uma votação extremamente expressiva consistente em mais de 1.500.000 votos e, com isso, garantiu mais cinco vagas na Câmara Federal ao seu partido, o que fez com que o Vanderlei Assis de Souza viesse a se tornar deputado federal com uma votação irrisória de 275 (duzentos e setenta e cinco) votos, causando perplexidade na sociedade brasileira.⁴⁹

Todas essas circunstâncias contribuem para que se fomente no eleitorado um sentimento de distanciamento prático entre a decisão que é manifestada por meio do voto e a real composição representativa das Câmaras do Parlamento, o que apenas endossa a ideia crucialmente enraizada na mente de grande parte da população de desconfiança quanto aos reais limites e ao verdadeiro significado do fenômeno da representação política.

Nosso Ordenamento constitucional ainda traz a previsão da aplicabilidade do sistema eleitoral majoritário na realização do processo eleitoral nacional. O art. 46, *caput*, da Carta Magna assim dispõe:

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

⁴⁸ NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2004. P. 57

⁴⁹ LINHARES, Carolina & REVERBEL, Paula. *Eleição proporcional levou deputado à Câmara com 275 votos em 2002*. Folha de S. Paulo, 06/08/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1799563-eleicao-proporcional-levou-deputado-a-camara-com-275-votos-em-2002.shtml>. Acesso em 16/11/2016.

Ocorre que o sistema majoritário no Brasil se desdobra em duas variáveis: o sistema majoritário simples e o absoluto, distinção que o próprio texto constitucional já se encarregou de realizar. O sistema majoritário simples preconiza que será triunfante no pleito, o candidato postulante que obtiver simplesmente a maior expressão numérica de votos. Tal modalidade do sistema majoritário se mostra incidente nas hipóteses envolvendo a eleição de Senadores da República e do Chefe do Executivo nas três esferas federativas (Presidente da República, Governadores estaduais e Prefeitos de Municípios que contem com um contingente eleitoral superior a 200.000 eleitores), hipótese em que, havendo a necessidade de realização de segundo turno, obterá a vitória o candidato que perfaça a maior quantidade de votos válidos, excluindo-se os brancos e nulos. O art. 77, §3º, tratando da eleição para o cargo de Presidente da República, prevê a aplicabilidade do sistema majoritário simples nos seguintes termos:

Art. 77. (...)

§3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

Cumprindo observar igualmente que o sistema majoritário simples também encontrará incidência nas hipóteses de Municípios com contingente eleitoral inferior a 200.000 (duzentos mil) eleitores e que, portanto, não contam com o permissivo legal para a realização de segundo turno, possuindo turno único de votação, em tais localidades o candidato que receber a maior votação no pleito majoritário terá alcançado a investidura no cargo.

Já a modalidade do sistema majoritário absoluto também se aplica com relação ao pleito envolvendo os cargos do Executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito de Município com mais de 200.000 eleitores) nas hipóteses em que não se mostre necessária a realização de segundo turno, pelo fato de que um dos candidatos postulantes alcançou 50% (cinquenta por cento) mais 01 (um) dos votos válidos, não se contabilizando os votos brancos e nulos.

Para uma expressiva parcela da população brasileira, o sistema majoritário seria aquele que apresentaria uma maior coerência com o ideário de democracia construído pela coletividade que ainda considera o regime democrático como aquele consagrador das expressões de vontade das maiorias, circunstância tal que fortaleceria a proximidade do liame entre o eleitor e o eleito, garantindo-lhe legitimidade e estabilidade no exercício do

mandato, além de evitar uma “promiscuidade” partidária típica do manejo do sistema proporcional. Por outro lado, pode-se destacar o temor manifesto por alguns quanto à ausência de participação de todos os flancos sociais nas deliberações feitas através do sistema majoritário, abrindo-se a possibilidade de que por meio de uma adesão da “maioria”, se dê azo à falhas de representatividade consistentes em candidaturas incapazes de atender com isonomia e justiça todas as vozes que ecoam das ruas, condição esta que costuma ser o vetor das grandes turbulências políticas e sociais que assombram os regimes democráticos.

Diante do cenário relativo à sistemática eleitoral adotada no Brasil, cumpre analisar a questão atinente à viabilidade de uma hipotética implantação do *Recall* político no Ordenamento jurídico-constitucional pátrio. Inicialmente, cabe observar que uma virtual adoção do *recall* em nossa Constituição teria um âmbito de abrangência distinto daquele que é previsto, por exemplo, na legislação norte-americana. Enquanto nos Estados Unidos, são legitimados em algumas hipóteses específicas para figurarem como sujeitos passivos no procedimento da revogação do mandato, membros do Poder Judiciário, no Brasil só seriam alcançados pelos efeitos do instrumento sob cotejo aqueles agentes políticos detentores de mandato eletivo popular, até por uma questão de efetiva coerência com a finalidade que lastreia a tese dos benefícios da importação do *recall* para a legislação brasileira que nada mais é do que fornecer alternativas à crise de representatividade política que agoniza a República.

Em segundo momento, insta frisar que o sistema eleitoral estadunidense não guarda qualquer semelhança com aqueles que são praticados no Brasil. Vigora naquela nação o sistema distrital, sistemática que prevê que o País e os Estados sejam divididos em regiões conhecidas como “distritos” e que a partir daí os postulantes aos cargos do Legislativo seriam eleitos através dos votos do Distrito eleitoral ao qual estiver vinculado. Dessa forma, garante-se não só a representatividade dos interesses específicos de cada região como também se permite uma maior interação da comunidade eleitora com o seu respectivo representante pela estreiteza do vínculo que os une, o que permite, por conseguinte, uma vigilância mais atenta do povo sobre o desempenho parlamentar daqueles que por ele foram eleitos, vigilância esta que se expressa, inclusive, pela previsão do instrumento do *recall* como via a ser adotada nos casos em que o diálogo representativo não se mostre exitoso e frutífero, haja vista que sendo o *recall* um mecanismo de controle e acompanhamento do exercício político por parte do agente público, tal sistemática eleitoral favorece a sua realização, devido ao fato do agente público estar vinculado a uma base distrital bem

definida e particularizada, havendo, portanto, um vínculo de representatividade mais intenso e passível de fiscalização.

Logo, por não adotar o Brasil o sistema distrital no que diz respeito às eleições para os cargos do Legislativo, estaria obstada uma implantação do *recall* abrangendo tais hipóteses, salvo se viesse acompanhada de uma reforma concomitante da sistemática eleitoral adotada. Contudo, se a previsão do *Recall*, por ora, estaria prejudicada quanto aos mandatos parlamentares, por incompatibilidades em sede de sistemática eleitoral, não se pode afastar a possibilidade de que o instituto venha a abarcar os cargos sujeitos ao pleito majoritário. Por se tratar de inovação com impactos relevantes no funcionamento do sistema político-eleitoral pátrio, se mostraria uma medida cautelosa, caso o *recall* viesse a fazer parte do acervo constitucional brasileiro, que a sua previsão se desse, em caráter experimental, exclusivamente com relação ao âmbito municipal e, especificamente, municípios de pequeno e médio porte. Explica-se. Embora não disponhamos das condições políticas proporcionadas pelo sistema distrital americano, o cenário mais próximo, dentro da nossa realidade, daquele que se desenha nos Estados Unidos, quanto ao acompanhamento mais próximo do exercício do mandato popular pelos eleitores, se dá justamente no ambiente político municipal, onde tais laços representativos assumem uma estreiteza que viabiliza uma relação de fiscalização popular relativamente mais eficiente do que em outras instâncias da Federação. No que diz respeito a essa proximidade no vínculo representativo demonstrada no ambiente político do Município, Caio Márcio de Brito Ávila assevera:

Há um costume antigo nos Municípios brasileiros de determinar e gerir os assuntos de seus interesses. A população do Município, principalmente dos pequenos e médios, está acostumada a acompanhar a vida cotidiana da cidade. As pessoas estão acostumadas com o processo eleitoral e depois de escolhidos os representantes ocorre um natural desenvolvimento e acompanhamento da vida política. Os eleitores veem o Prefeito chegar à Prefeitura, sabem o horário que ele entra e sai do expediente, assim como o de seus auxiliares mais diretos. Em geral, os Prefeitos e Vereadores comparecem aos eventos sociais, às rádios e prestam esclarecimentos à população.⁵⁰

Portanto, tratando-se de uma previsão de índole experimental em seu início, a implantação do *recall* em âmbito municipal, especialmente nos Municípios de pequeno e médio porte, se mostraria uma interessante arena laboratorial para a avaliação dos impactos e repercussões da adoção da aludida ferramenta no que tange à qualidade da representatividade democrática ali exercida. Seria de bom alvitre que, antes de implantação

⁵⁰ *Ibid.* Pág. 128.

do *recall* no âmbito municipal, restasse editado pelo Congresso Nacional diploma legal apto a regular tal procedimento, estabelecendo os critérios formais para a sua aplicabilidade, como o alcance de quórum relevante, o que evitaria processos temerários e com o condão de fragilizar a estabilidade das instituições. Nada obstará que, em se observando resultados reconhecidamente exitosos na experiência inicial, a aplicabilidade do instituto ganhe um alargamento em sua abrangência legal, sendo ampliada para unidades federativas maiores e, com a consolidação de uma reforma no sistema eleitoral empregado para o pleito proporcional, até a sua incidência sobre os cargos do Poder Legislativo o que marcaria a completa consolidação do *recall* no Ordenamento constitucional brasileiro.

3.3 Propostas de Emenda à Constituição que versam sobre o *Recall*

Desde os trabalhos que envolveram a Assembleia Nacional Constituinte, culminando com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, a temática do *recall* sempre se mostrou presente nas deliberações do Parlamento Brasileiro, especialmente quando se aventa a discussão acerca de uma legítima reforma política constitucional. Durante os debates travados pelos Parlamentares Constituintes, surgiram propostas para a inserção do instrumento do *recall* no texto constitucional, ainda que sob outra nomenclatura: “voto destituente”. A proposta do então Dep. Lysâneas Maciel (PDT), que acabou por não ter seu ulterior prosseguimento, assim articulava em seu teor:

Emenda ES29809-7. Plenário. Fase legislativa: 'B'

Autor: Lysâneas Maciel

Partido: PDT

Data: 04.09.1987

Emenda aditiva

Acrescente, onde couber

Art. Os detentores de mandatos eletivos tem o dever de prestar contas de suas atividades aos eleitores.

Parágrafo único. A qualquer tempo, no curso do mandato parlamentar, poderão ser oferecidas impugnações à Justiça Eleitoral com fundamento em abuso do poder econômico, corrupção e fraude, transgressões eleitorais esses puníveis com perda de mandato.

Art. Os eleitores poderão revogar, por voto destituente, o mandato concedido a seus representantes no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, na forma regulamentada em lei complementar.

Justificativa - O voto destituente pode ser definido, em sentido amplo, como a medida que confere ao eleitorado o poder de, em determinadas condições, substituir um ocupante de cargo público antes ao término normal de seu período.

Trata-se de uma revogação de mandato, uma verdadeira suspensão de confiança ou uma conseqüente anulação de nomeação ou escolha anterior.

O voto destituente, que se pretende estabelecer no texto constitucional, refere-se exclusivamente aos detentores de mandatos eletivos, e por iniciativa exclusiva dos eleitores.

A revogação proposta fundamenta-se na teoria da soberania fracionada, que fica com cada um dos membros do povo. Se o mandato eletivo é uma delegação de representação popular, deveria competir ao eleitor revogar a qualquer momento tal delegação.

O RECALL E O VOTO DESTITUINTE

A instituição deste novo direito é especialmente importante para nosso País, onde os abusos, a corrupção e a impunidade ameaçam a própria credibilidade do sistema democrático. Constituirá ainda, poderoso instrumento de controle dos representantes, pelo eleitorado: a mera presença desse dispositivo na Lei Maior poderá coibir certos abusos e irresponsabilidades.⁵¹

As emendas que se mostraram desfavoráveis à proposta de inserção do voto destituente basicamente se fundamentaram em uma presunção de que tal ferramenta traria uma suposta insegurança ao exercício do mandato popular e ainda suscitaria o levante de conspirações e tramas políticas com vistas a remover certos parlamentares, em defesa de interesses oligárquicos, argumentos que, por si só, se mostram inteiramente frágeis, desconectados com o real funcionamento de ferramentas como o *recall* e o próprio voto destituente e que demonstram que o mero apego ao mandato político foi o guia de vários Constituintes quando da apreciação da matéria. Vejamos o que disse uma das Constituintes contrárias à inserção do voto destituente quando da apresentação de sua emenda desfavorável:

Autor: Lidice da Mata

Partido: PC do B

"Suprime-se o inc. III do art. 15 do Anteprojeto.

Justificativa - O voto destituente é uma ameaça ao pleno exercício do mandato parlamentar. É passível de manipulações perigosas pelo poder econômico. Não é possível no sistema proporcional aferir a vontade proporcional do eleitorado.

Suprime-se a alínea e do inc. IV do art. 5.º do Anteprojeto.

Justificativa - O voto destituente é uma formulação incompatível com o sistema proporcional, e que em sendo aplicado pode levar a manipulações pelo poder econômico e oligarquias regionais. É uma insegurança ao pleno exercício do mandato parlamentar.⁵²

Passadas as discussões da Assembleia Nacional Constituinte e com a consolidação do texto constitucional constante da Carta Magna, o tema do *recall* voltou a surgir em sede legislativa. O precedente californiano da aplicação do *recall* no ano de 2003 inspirou alguns parlamentares a empreenderem esforços quanto a promover discussões acerca do instituto em face do ordenamento jurídico nacional. E é nesse ano de 2003, que surgem as duas

⁵¹ AIETA, Vânia Siciliano. *O Recall e o voto destituente*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v.10, n. 40. Pág. 164. Jul/set/02.

⁵² *Apud.* pág. 168

mobilizações mais completas e concretas do Legislador em torno da temática do *recall*, quais sejam as apresentações de duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) de autoria dos Senadores Antônio Carlos Valladares (PSB/SE) e Jefferson Péres (PDT/AM), ambas versando acerca de uma hipotética implantação do *recall* na ordem constitucional brasileira.

A PEC nº 80/2003 de autoria do Sen. Antônio Carlos Valladares basicamente se restringia a inserir um novo inciso no art. 14 da CF/88, acrescentando, ao lado das ferramentas da democracia semidireta já previstas no texto constitucional, a hipótese do *recall* político. Todavia, apesar de ter sido bem sucedido no apontamento do dispositivo constitucional a ser modificado quando de uma eventual adoção do *recall* pelo Brasil, a aludida PEC se mostra omissa quanto a alguns esclarecimentos essenciais acerca das adaptações que tal ferramenta sofreria ao ingressar na Ordem jurídica pátria. É o que diz Alexander Santana⁵³, ao fazer uma análise crítica sobre a aludida Proposta de Emenda Constitucional:

Entretanto, como demonstraremos adiante, a proposta comete, dentre outros pecados, o de não prever um dispositivo proibindo a restrição legislativa ao direito de revogação e por não estabelecer um prazo mínimo de imunidade à revogação (normalmente seis meses no início e seis meses no final do mandato). A proposta também não estabelece uma solução para o problema do sistema proporcional nem explica se a revogação seria aplicável a todos as esferas de governo (municipal, estadual e federal).

Enquanto isso, a proposta do já falecido Sen. Jefferson Péres aborda a adoção do *recall* sob uma perspectiva completamente distinta. Ao invés de fazer qualquer alteração aditiva no rol de instrumentos à disposição da democracia semidireta, constantes do art. 14 da CF/88, o ex-senador propôs a implementação de uma espécie de “plebiscito de confirmação do mandato”, que seria deflagrado após a apresentação de uma petição de revogação de mandato subscrita por, no mínimo, 10% do eleitorado e desde que o mandato tenha transcorrido a metade de sua duração. Novamente apontando fragilidades no texto da referida PEC, Alexander Santana preleciona:

Outra característica da proposta de Péres é a realização, simultânea ao “plebiscito de confirmação do mandato”, de eleições visando substituir o representante removido. Pensamos que a simultaneidade das duas consultas (a da revogação e a da substituição) pode levar ao mesmo problema ocorrido na Califórnia em 2003: o foco do debate deixa de ser a revogação do representante para se transformar num debate sobre quem é o melhor candidato para ocupar aquele cargo. O problema deste modelo é que ele

⁵³ SANTANA, Alexander. *O direito de revogação do mandato político representativo*. Ed. do autor, Curitiba: 2004, pág. 96

transforma a eleição revocatória numa eleição comum, como se o representante visado estivesse disputando uma reeleição. A proposta acentua ainda mais esse caráter, quando estabelece que o mandato será revogado “se o número de votos em favor da confirmação do mandato for inferior ao obtido por algum dos candidatos ao cargo.

Outro problema da proposta de Péres é estabelecer uma restrição ao sufrágio, ao dizer que, nas eleições que se realizarem simultaneamente ao plebiscito mencionado, “terão direito a voto os eleitores que se manifestarem pela revogação do mandato”. Tal restrição, a nosso ver, fere o art. 60, § 4º, II da Constituição Federal, uma vez que mitiga o caráter “universal” do voto.

Por último, é imperioso que se ressalte que mais recente que as duas PEC’s apresentadas acima, é a Proposta de Emenda à Constituição nº 73/2005 de autoria do Sen. Eduardo Suplicy (PT/SP) cuja ementa anuncia que a mesma “Altera dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A, (institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista)”.⁵⁴ Embora essa PEC já se encontre arquivada e, portanto, com a sua tramitação encerrada, cabei ainda observar que a mesma previa em seu bojo a possibilidade de que o procedimento de revogação do mandato tivesse por iniciativa a deliberação da maioria absoluta do Congresso Nacional, expediente este que aproximaria muito mais a inovação constitucional proposta pelo ilustre Senador de instrumento já previsto na CF/88, qual seja o *impeachment* do que propriamente do *recall* político que apenas admite como sujeito protagonista em sua deflagração os cidadãos eleitores.

Como visto acima, a mobilização legislativa em torno da pauta da inserção do *recall* político no caderno constitucional brasileiro ainda é tímida. Há ainda um temor por parte de muitos Parlamentares em conceder à população a possibilidade de se utilizar de mais um instrumento fiscalizatório do exercício do poder, instrumento este com repercussões implacáveis em relação ao mandato daqueles que diligenciam em estabelecer uma sintonia entre o seu exercício do mandato e as demandas daqueles dos quais, em tese, seria o seu legítimo representante. Malgrado tal diagnóstico, com a pauta de uma reforma política cada vez mais presente e uma sociedade civil que se mostra muito mais participativa e enérgica na expressão de seus ideais e indignações, o *recall* político já se mostra uma ferramenta hábil a integrar uma nova agenda legislativa em sede de uma legítima reforma política com

⁵⁴ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>. Acesso em 16/11/2016.

o fito de resgatar a credibilidade e a própria confiança do povo brasileiro nas instituições de sua República.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, diante de tudo o que restou exposto no presente trabalho, chega-se à conclusão de que o *recall* se mostraria uma hábil alternativa legal quanto ao enfrentamento da gravíssima crise de representatividade política que se abate sobre a nação brasileira. Diante de uma população que se enxerga cada vez mais distante dos núcleos representativos do poder, atormentada diariamente com o noticiário de incontáveis e monumentais escândalos de corrupção envolvendo agentes políticos e que já não nutre mais qualquer reverência e até mesmo esperança nas Instituições de sua República, abre-se um cenário de alto risco para o regime democrático, instalando-se o palanque para que ascendam à exposição pública discursos em defesa de projetos de poder que em nada guardam pertinência com os valores da Democracia, aproveitando-se de um sentimento de indignação coletiva disseminado na sociedade civil e canalizando tal frustração em plataformas políticas populistas, promissoras de modificações profundas nas estruturas de Poder vigentes mas que em nenhum momento apelam para as soluções oferecidas dentro do próprio regime democrático, o que se mostra um movimento político e social extremamente perigoso, especialmente para um país que já conviveu com experiências cruentas de ascensões ao Poder e manutenção deste mediante a força, o abuso e, acima de tudo, a supressão das garantias mais basilares de uma Democracia.

Perante um quadro institucional tão crítico, não podemos nos dar ao luxo de buscarmos alternativas fora daquelas que o regime democrático nos permite instrumentalizar. Em tempos de crise da representatividade política e igualmente do bom funcionamento dos mecanismos e instituições da Democracia, a solução não se encontra em romper com seus paradigmas em nome de uma suposta “moralidade” difusa e um “justiceirismo” público, mas sim prestigiar e aprimorar os valores da própria Democracia,

renovar e inovar os seus ritos e acima de tudo trazer de volta ao palco principal da celebração do poder popular, o ator que jamais poderia ter se ausentado desse papel de destaque que é o povo. Desfazer a ideia de uma democracia burocrática formal, que não redunde no cotidiano prático dos cidadãos, pelo contrário, apenas lhe impõe o ônus de a cada 02 (dois) anos comparecer obrigatoriamente à cabine de votação para avaliar um sistema político com o qual o mesmo já não sente qualquer afinidade, é a missão mais árdua e nobre da presente e das gerações futuras que ainda acreditam na suficiência da Democracia em tratar de suas próprias chagas.

Parte do sucesso dessa missão perpassa pela garantia de uma participação legítima e de fato efetiva da sociedade civil na condução dos destinos envolvendo os interesses comuns da coletividade. A ideia de uma democracia participativa, onde o povo, como titular da soberania, atua diretamente não só na composição do organismo de Governo, mas também, pelo exercício da cidadania, definindo a pauta política de Estado ainda é extremamente frágil na sociedade brasileira. O senso comum de grande parte da população compreende o regime democrático apenas como aquele onde o seu comparecimento obrigatório e periódico às urnas não representa qualquer relevância na resolução de seus dramas cotidianos. A reboque da imensa distribuição de legendas partidárias com representação no Congresso Nacional (atualmente são 28), é cada vez mais latente na sociedade brasileira um sentimento de orfandade política expresso em manifestações reunindo milhões de pessoas por todo o país, nas quais qualquer gesto de cunho partidário ou a presença de figuras políticas tradicionais enseja as mais severas hostilidades, o que por si só revela o quão aguda é a crise da representatividade política brasileira.

Frente à patológica crise representativa que grava negativamente a democracia brasileira, a possibilidade que o recall oferece à população de submeter aqueles que por ela foram incumbidos de operar o poder da soberania popular à retirada de suas investiduras, delinea-se como uma alternativa extremamente salutar e hábil, evitando, inclusive, a utilização indevida de outros remédios constitucionais, como o *Impeachment*, por exemplo, de natureza muito mais traumática para a ordem democrática, e resgatando a força dos canais representativos que permitem com que a musculatura democrática e de poder se mantenha atendendo aos interesses da população. Em tempos de banalidades no manejo dos mecanismos institucionais da Democracia e ameaças aos ritos que celebram a participação popular no Poder, nada mais sensato do que tornar a ouvir aqueles que conferem legitimidade a todo o regime, iniciativa que o recall político se demonstra apto a exercer.

Assim sendo, feitas todas essas ponderações, é conveniente que se reafirme a efetividade e relevância do instituto do *recall* dentro do quadro institucional e democrático brasileiro. Em tempos onde a indisposição da população para com a classe política alcança proporções preocupantes, é necessário que concentremos nossos esforços em, dentro dos limites constitucionais, estabelecermos modos de preservar incólume o regime democrático e todos os seus institutos, coibindo os espaços de radicalização e de soluções totalitárias, reafirmando o compromisso da sociedade brasileira com os valores democráticos e republicanos, que apesar das extremas dificuldades que sua vivência impõe a todos, se constituem em conquistas que merecem ser preservadas e acima de tudo aperfeiçoadas. Os tempos são de repactuação democrática, defesa dos ideais que demandaram a luta e até a própria vida de muitos que renunciaram em não acatar a sua supressão e, acima de tudo, subvertendo a ordem de protagonismo político nefasta que se instalou na República Brasileira, trazendo de volta à cena o povo, protagonista por excelência do sistema democrático, sob pena de reduzirmos a nossa República a uma “republicueta” em ruínas, conduzida pelos mais promíscuos conchavos pela obtenção e manutenção do Poder e perdida em si mesma, na devassidão da corrupção que lhe consome.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª edição. Forense: Rio de Janeiro, 2002.

AIETA, Vânia Siciliano. *O Recall e o voto destituente*. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v.10, n. 40. Jul/set/02.

ARAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda de mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – A Revogação do Mandato Político pelos Eleitores: Uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/pt-br.php>>. Acesso em 25/10/2016.

BOBBIO, Norberto. *Governo degli uomini dele leggi?. Il Futuro della Democrazia*, Einaudi. Torino, 1995.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª edição. Ed. Malheiros: São Paulo, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, São Paulo: Malheiros, 2011, 18ª. Edição.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal. 1988.

BRASIL. Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor. Brasília, Congresso Nacional. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 829. Rel. Min. Moreira Alves. Julgado em 14/04/93.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1824). *CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRAZIL*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 11/11/2016.

BRITISH COLUMBIA LAWS. Disponível em: www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/96398_02. Acesso em 25/10/2016.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. 1987. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo: São Paulo, 1987.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Disponível em: <http://www.analitica.com/BIBLIO/anc/constitucion1999.asp>. Acesso em 25/10/2016.

CONSTITUTION OF THE STATE OF GEORGIA. Disponível em: http://sos.georgia.gov/ELECTIONS/constitution_2007.pdf. Acesso em 27/10/2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2001.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1991.

DISCURSO: GUIMARÃES, Ulysses. *Discurso como Presidente da Assembleia Nacional Constituinte na sessão de Promulgação da CF/88*. Brasília - DF: **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Ano 2, No 308, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/constituante.zip>>.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. *Direito fundamental como oposição política: discordar, fiscalizar e promover alternância política*. Curitiba: Ed. Juruá, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*, Ed. Líder, Belo Horizonte, 2003.

KARNAL, Leandro *et al.* *História dos Estados Unidos – das origens ao século XXI*. Editora Contexto. 3ª ed, São Paulo: 2015.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 7ª ed. Ed. Martins Fontes, São Paulo, 2006.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 17ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva. 2013.

LINHARES, Carolina & REVERBEL, Paula. *Eleição proporcional levou deputado à Câmara com 275 votos em 2002*. Folha de S. Paulo, 06/08/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/08/1799563-eleicao-proporcional-levou-deputado-a-camara-com-275-votos-em-2002.shtml>. Acesso em 16/11/2016.

MILL, John Stuart. *Governo Representativo*. Trad. De E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1964 [1861].

MINNESOTA House of Representatives. Disponível em <http://www.house.leg.state.mn.us/cco/rules/mncon.html>. Acesso em 27/10/2016.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*, Ed. Martins Fontes, São Paulo, 1993.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 6. Ed. rev., ampl. E atual. São Paulo: Atlas, 1999.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. São Paulo: Ed. Giordano, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social*. Trad: Rolando Roque da Silva. Edição Eletrônica. Ed. Ridendo Castigat Mores.

SANTANA, Alexander. *O direito de revogação do mandato político representativo*. Ed. do autor, Curitiba: 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. 3ª ed. Itatiaia. Belo Horizonte, 1987.

TRIGUEIRO, Osvaldo. *O regime dos estados na união americana*. Rio de Janeiro. Companhia Ed. Americana, 1942.

URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires. *O referendo: perfil histórico-evolutivo do instituto; configuração do referendo em Portugal*. Ed. Coimbra: Coimbra, 1998.