

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO ESCOLA DO
PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

JOÃO PAULO ALVES SOUZA

RECALL ELEITORAL

São Paulo

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO ESCOLA
DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

JOÃO PAULO ALVES SOUZA

RECALL ELEITORAL

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Professor Doutor Rogério Schimitt

São Paulo

2016

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO ESCOLA
DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

JOÃO PAULO ALVES SOUZA

RECALL ELEITORAL

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, dede 2016.

ORIENTADOR:

AGRADECIMENTOS

A Deus.

Aos meus pais.

Ao Professor Doutor Rogério Schmitt.

Acriter et fideliter

RESUMO

O presente trabalho objetivou estudar e analisar o instituto da democracia participativa chamado *recall* eleitoral. O *recall* eleitoral é um instituto importado do direito anglo-saxônico e consiste na possibilidade de convocação de eleições para retirada do mandato de um funcionário público eleito ou ainda alterar decisão judicial que verse sobre inconstitucionalidade da norma. Estuda as tentativas de implantação do *recall* eleitoral no Brasil e seus institutos gêmeos chamados de referendo revogatório e voto destituente.

Palavras-chave: constituição, destituente, constituição, eleição, judicial, legislativo, mandato, revogatório, revogação.

ABSTRACT

The present work aimed to study and analyze the institute of participatory democracy called electoral recall. The electoral recall is an institute imported of Anglo-Saxon law and consists on the possibility of calling elections to withdraw the term of office of a public officer elected or still change a court decision about the unconstitutionality of the rule. It studies the attempts to implement the electoral recall in Brazil and its twin institutes called the recall referendum and the destitute vote.

Keywords: Constitution, destitute, constitution, election, judicial, legislative, mandate, revocation, revocation.

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO
DE PUBLICAÇÃO.

Eu João Paulo Alves Souza declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro, que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, _____ de _____ de 2016.

João Paulo Alves Souza

LISTA DE SIGLAS

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PV – Partido Verde

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
2. O QUE É DEMOCRACIA	5
2.1. Instrumentos da democracia semidireta ou participativa.....	11
2.2. Impeachment.....	17
2.3. <i>Recall</i>	19
2.4. Elementos conexos ao <i>recall</i>	23
2.5. Aspectos jurídicos do <i>recall</i>	25
2.6. O <i>recall</i> em outros países do mundo.....	30
3. O RECALL NO BRASIL	33
3.1. O <i>recall</i> na Assembléia Nacional Constituinte.....	34
3.2. Projetos de lei sobre o <i>recall</i>	37
3.3. O <i>recall</i> e o voto distrital	43
4. CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
ANEXO I	51

1. Introdução

O presente trabalho tem por objeto estudar o instituto de Direito Político chamado *recall* eleitoral.

O *recall* eleitoral é um instrumento da democracia semidireta que permite ao eleitorado de determinada região geográfica convoque uma consulta popular visando à revogação e/ou substituição de um mandato eleitoral anteriormente conferido, em face do detentor do cargo não estar atendendo as expectativas de seus eleitores.

O *recall* é um mecanismo de controle político da legislatura e da administração pública, possibilitando ao cidadão maior participação nas decisões do Estado e atuando como um contrapeso ao poder real de um cargo.

O *recall* remonta a formação do governo moderno, o primeiro resquício do instituto era a pena de ostracismo ou banimento ao eleito que incorresse em prejuízo aos benefícios da coletividade, tal fato ocorria em face do chamado Mandato Imperativo que nada mais é a vinculação do eleito a vontade do eleitor. Contudo, a primeira previsão expressa de “*Recall*” ocorreu no século XIX nos Estados Unidos através da possibilidade de cassação de cargos de funcionários públicos. A Constituição de Los Angeles adotou expressamente o instituto em 1903,

atualmente doze Estados americanos e 100 entes equivalentes ao Município naquele país adotam o *recall*¹.

O *recall* guarda semelhanças com outros institutos da democracia semidireta, os quais são chamados de referendo revocatório e o *abberufungsrecht* suíço, nesse trabalho abordarei cada um desses institutos e suas peculiaridades.

Embora a legislação brasileira ainda não preveja o uso do *recall*, nossa história legislativa registra iniciativas de inclusão de instrumentos semelhantes no rol dos direitos políticos da Constituição Federal. A primeira iniciativa remonta a Assembléia Nacional Constituinte e tem como autor o constituinte Lysâneas Maciel (PDT-RJ) que através de emenda aditiva que tentava instituir o voto destituente. Outras iniciativas mais atuais estão em trâmite no congresso nacional duas Propostas de Emendas Constitucionais de números nº 80/2003 e 73/2005 de autoria dos Senadores Antônio Carlos Valdares (PSB-SE) e Eduardo Suplicy (PT-SP) respectivamente, que alteram o artigo 14 da Constituição Federal que trata dos Direitos políticos e instituem a possibilidade de *recall* dos mandatos de Presidente da República, Deputado Federal e Senador.

Mais recentemente entraram em tramitação três propostas de emenda constitucional que tentam implantar no Brasil o referendo revocatório que nada mais é que um instituto gêmeo ao *recall* são elas a proposta número 16/2016 do Senador João Capiberibe (PSB-

¹ AIETTA, Vânia. O Recall e o Voto Destituente. Revista de Direito Constitucional e Internacional: cadernos de direito constitucional e ciencia política, São Paulo, nº 40, ano 10, 157, julho 2002.

AP), a proposta 17/2016 do Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP) e a proposta 37/2016 do Senador Álvaro Dias (PV-PR).

O trabalho se dividirá em três partes a primeira em caráter introdutório, irá realizar uma breve conceituação do que é democracia. Irá identificar quais os tipos de democracias existentes e aceitas pela ciência política como, por exemplo, as democracias direta, representativa e semi direta.

Irá identificar os atuais instrumentos previstos no ordenamento jurídico brasileiro e na nossa democracia semi direta conforme o previsto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 14 que elenca o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como instrumentos de participação popular na atividade típica do Poder Legislativo, que é a criação e edição de leis, ficando, todavia a participação do eleitor nas atividades do Poder Executivo fica adstrita a Conselhos Populares criados por iniciativa do próprio poder o que acaba não tendo um alcance e uma representatividade desejada.

Irá identificar o impeachment como instrumento mais gravoso e próprio do parlamento para revogação do mandato presidencial.

Por fim irá apresentar o *recall*, seus aspectos técnicos e jurídicos e sua utilização pelo mundo.

A segunda parte apresentará o *recall* no Brasil e tratará do cerne da pesquisa que será a análise de todo o conteúdo e o histórico de tramitação das Propostas de Emenda Constitucional nº 83/2003,

73/2005, 16/2016, 17/2016 e 37/2016, bem como analisar os anais da Assembléia Nacional Constituinte em especial a emenda ES29809-7 que tentou implantar o *recall* eleitoral no texto original da Constituição Federal e ainda irá realizar uma revisão bibliográfica do que a ciência política escreveu sobre o *recall*. Nesse sentido, traçaremos um paralelo buscando identificar a existência de correlação entre o *recall* eleitoral e o voto distrital.

Por fim iremos apresentar as conclusões e mostraremos se é viável a implantação desse instituto no Brasil.

2. O que é democracia

Preliminarmente a análise do *recall* propriamente dito é necessário por uma questão de clareza didática, esclarecer a definição de alguns conceitos comuns que geralmente aparecem na literatura associados de forma direta ou indireta ao instituto que será estudado, nesse caso começaremos estudando o que é democracia.

O dicionário Aurélio utiliza a seguinte definição para o verbete democracia:

Substantivo feminino. 1. Governo do povo; soberania popular. 2. Doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder².

A história da Democracia remonta a Grécia antiga, ao período de 800 a 500 anos antes de cristo, de lá pra cá o conceito de Democracia se mostrou não estanque. Com a evolução da sociedade, inúmeros outros conceitos e outras formações do que se chama democracia foram criados, David Held no seu livro Modelos de Democracia classifica a democracia em modelos clássicos que contemplam a democracia clássica, a democracia protetora, a democracia desenvolvimentista³ e por fim a que nos interessa para esse trabalho e que será objeto de maior aprofundamento logo a frente a chamada democracia direta.

² FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, Minidicionário Aurélio. 4.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

³ HELD, David, Modelos de democracia. Belo Horizonte: Panadéia, 1987, p.5.

Para Giovanni Sartori a estrutura da democracia esta calcada em um discurso que foi mantido e repassado de geração em geração através de conceitos, conceitos esses que hoje estão em pedaços tendo em vista as constantes mudanças estruturais da sociedade. O fim da era antiga, a idade média, a idade moderna e a contemporânea trouxeram novos desafios que reduziram a pó todo conceito até então inerte do que é democracia⁴.

Existem três corrente históricas que perfazem a conceituação do que é democracia a primeira é a teoria clássica que segundo Aristóteles, conceitua a democracia como um governo do povo e dos cidadãos que se afasta da monarquia e da aristocracia como governo de privilegiados. A segunda corrente trata da teoria romana ou medieval que ensina que todo o poder emana do povo que o exerce através de representantes eleitos de maneira ascendente ou de modo contrário todo poder emana do soberano que o delega a súditos escolhidos. Por fim a terceira corrente nascida do Estado e das monarquias modernas que distinguem duas formas de governo a própria monarquia e a república.

Iremos nos aprofundar somente em uma dessas que é a da segunda corrente a chamada teoria romana, justamente pelo fato do *recall* ser instrumento da democracia semidireta originária dessa.

A teoria da soberania popular remonta aos juristas medievais que através de uma leitura de Ulpiano concluíram que o povo cria o direito

⁴ SARTORI, Giovanni, A teoria da democracia revisitada volume I: o debate contemporâneo. 1ª edição. São Paulo: Ática, 1994, p. 40.

através do voto e através dos costumes, isso criou uma distinção entre deter o poder e ser o titular do exercício desse poder. No entendimento dos medievais, nos locais em que representantes foram eleitos para o exercício do poder o povo continua podendo criar direito através da tradição. O poder que emana do povo era superior, inclusive ao poder do imperador já que este é delegatário do Poder Legislativo que o escolhe, o Poder Legislativo sim é detentor legítimo direto do poder popular. Essa teoria traz como principal aspecto a distinção entre o Poder Executivo exercido pelo imperador e o Poder Legislativo exercido pelos representantes diretos do povo que se agremiaram em órgãos de representação popular locais e assembléias gerais.

Feita essa breve introdução vamos nos ater a um conceito de democracia que irá nortear esse trabalho. Segundo Bobbio a “democracia é compatível com diversos tipos de ideologia⁵”, e deve ser formado basicamente por um órgão legislativo e representativo máximo, junto com esse órgão deverão haver outros órgãos eletivos para o exercício da função administrativa. O voto não deve ter caráter censitário ou excludente de qualquer forma, todos os votos devem ser livres e ter o mesmo valor, o acesso aos cargos públicos deve ser livre e os órgãos representativos devem se pautar pela maioria numérica, embora a maioria jamais poderá restringir os direitos de uma minoria. Essas premissas constituem requisitos básicos para funcionamento de qualquer democracia, o sistema democrático concede aos representantes eleitos à prerrogativa de como decidir uma matéria de interesse geral, jamais o que

⁵ BOBBIO, Norberto, Dicionário de Política. 11ª edição. Brasília: Editora UNB, 1998, p. 329.

deve ser objeto de discussão. Por fim, democracia deve ser conceituada como um “conjunto de regras e de procedimentos para a constituição de um governo e para formação da decisão política”⁶.

Contudo, o conceito de democracia é amplo e mutável, há conceitos mais abrangentes e aceitos que classificam a democracia através de tipos, levando-se em conta o regime a que estão submetidas, por exemplo, os regimes presidencialista e parlamentarista. No regime parlamentarista o aspecto democrático do cargo de chefe do executivo está vinculado ao legislativo, esse por sua vez emana do povo, já no regime presidencialista a democraticidade do chefe do executivo esta ligada ao povo que diretamente o elegeu.

Em outro nível a democracia pode ser classificada quanto ao sistema partidário do Estado em que esta vinculada como nos sistemas multipartidário ou bipartidário, na maneira como os partidos se articulam em coligações ou oposições, na dicotomia entre esquerda ou direita. Não pode ser classificado como democrático o sistema unipartidário.

Outra classificação existente foi criada por Gabriel Almond⁷, que classificou a democracia entre, democracia com alta autonomia de subsistemas onde os partidos, os sindicatos e os grupos de interesse em geral têm plena liberdade de ação; Na mesma linha dessa classificação alguns Estados podem ser classificados entre democracia de limitada autonomia de subsistemas onde há freios e limitações a ação dos

⁶ Ib., 1998, p.329.

⁷ Ib., 1998, p.329.

partidos e grupos de interesse, e por fim as democracias de baixa autonomia de sistemas onde a ação dos partidos e dos grupos de interesse é praticamente inexistente.

Entretanto, há uma classificação formal para as democracias, essa sim da guarida ao objeto de estudo desse trabalho o *recall*, que é classificação formal da democracia. Essa classificação a distingue em democracia direta, semidireta e indireta iremos abordar abaixo cada uma delas.

A democracia direta remonta a Grécia antiga, onde o povo reunido em praça pública decidia o futuro da cidade (polis), tal democracia era marcada pela devoção do povo aos assuntos da cidade, onde reunidos em assembléia concentravam as funções equivalentes à época ao executivo, ao legislativo e judiciário, contudo essa democracia era privilégio minoritário, pois as mulheres e os escravos não eram considerados cidadãos e não participavam das decisões da polis. A democracia direta com o passar do tempo passou a ser basicamente inviável, ao contrário do que ocorre hoje nas cidades estado gregas a tensão nas relações entre povo e Estado era inexistente já que essa separação não existia. Lembro que a moderna teoria do Estado coloca o povo como um dos elementos de formação deste. A democracia direta é aquela exercida diretamente pelo povo, contudo para que a democracia direta possa ocorrer é necessário a presença de requisitos que a caracterizam são eles: a isonomia, condenação ao poder arbitrário, investidura na função pública mediante sorteio, a responsabilidade dos

servidores públicos e todas as deliberações do estado deverão ocorrer em praça pública.

As deliberações diretas e a investidura por sorteio foram afastadas pela moderna democracia representativa.

Sendo a antítese da democracia direta, a democracia indireta caracteriza-se basicamente pela representatividade, ao contrário da democracia antiga o homem moderno dedica pouco tempo à política, dessa forma a representação constitui uma comodidade que torna a participação direta na política algo acessório a vida social. A democracia indireta tem como base a expressão da vontade popular através do sufrágio universal que elege representantes agremiados em partidos, com uma separação nítida entre poderes. O voto por representação segundo Paulo Bonavides representa a manifesta adesão à fraternidade social e a proteção das liberdades públicas através do estado. Devem os mandatos na democracia indireta serem pautados pela temporariedade bem como possibilitar a existência e a representatividade das minorias.

Por sua vez a democracia semidireta nasceu na tentativa de revestir a representatividade da mesma legitimidade da democracia direta, onde aquilo que os representantes querem deve ser o mesmo que os representados desejam. Essa comunicação entre representante e representado ocorre através do exercício da soberania popular nos assuntos mais relevantes do Estado, por meio de mecanismos constitucionais previstos como o referendo, a iniciativa popular, o poder de veto, o direito de revogação e o *recall*. Na democracia semidireta o

povo não só elege como legisla⁸. A democracia semidireta tem variações nos diferentes Estados nacionais do mundo e a não existência de todos os instrumentos acima descritos não a descaracteriza, nos Estados Unidos a constituição da união é silente quanto a eles, mas praticamente as de todos os seus Estados membros trazem previsões semelhantes⁹.

Destarte, por se tratar do nosso objeto de estudo iremos estudar os instrumentos da democracia semidireta com mais afinco no próximo item.

2.1. Instrumentos da democracia semidireta ou participativa

Iremos nos dedicar agora aos instrumentos da democracia semidireta ou participativa que permitem a participação popular através da sua soberania, entre esses instrumentos esta o nosso objeto de estudo o *recall* que será estudado alhures, por ora iremos nos ater ao referendo, ao plebiscito, a iniciativa popular e ao veto.

Não é sem polêmica que muitos autores classificam os instrumentos abaixo como de democracia direta, contudo considero mais adequado classifica-los como de democracia semidireta partindo do princípio que essa última é híbrida e baseada em um sistema que engloba tanto a representação quanto a participação e soberania popular.

Existem inúmeras críticas aos procedimentos de democracia participativa, a maioria delas se restringe mais ao âmbito teórico do que

⁸ BONAVIDES, Paulo, Ciência Política. 10ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 1995, p. 354.

⁹ *Ib.*, 1995, p.330.

em relação à aplicação prática dos institutos. Uma delas é a dicotomia entre o minimalismo e maximalismo democrático, o minimalismo afirma que basta a renovação constante do quadro de representantes para garantir o bom funcionamento da democracia, desde que haja possibilidade de escolha entre duas bases políticas diferenciadas. Em sentido contrário o maximalismo afirma que quanto mais participação popular no processo democrático, através dos instrumentos da democracia participativa menor a distância entre representante e representado, aliás, a diferença entre representante e representado para os maximalistas deveria ser suprimida¹⁰.

Outra crítica é a possibilidade dos institutos da democracia representativa permitirem a chamada ditadura da maioria ou da minoria. No primeiro caso a maioria poderia facilmente constituir seu representantes e oprimir a minoria no segundo caso se a minoria for financeiramente influente pode facilmente financiar seus interesses junto aos seus representantes¹¹.

Uma última crítica a democracia representativa, é questionamento quanto à competência dos cidadãos em relação a sua capacidade para decidir assuntos políticos complexos. Rolf Rauschenbach aduz em seu texto sobre democracia direta¹² que o cidadão tem sim competência para decidir sobre assuntos políticos já que

¹⁰ RAUSCHENBACH, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e prática: Revista de sociologia e política, Curitiba, Jan/Mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100011>. Acesso em 25 de Nov de 2016.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

essa mesma competência é demonstrada na eleição dos representantes embora seja inegável que a falta de indicadores possa agravar esse processo.

O primeiro instrumento da democracia participativa é o chamado referendo permite ao povo o poder de sancionar as leis¹³. O referendo se aproxima do plebiscito por ambos terem como objeto a consulta ao povo sobre relevante matéria legislativa, distanciam-se exatamente no momento em que essa consulta é realizada. No referendo a consulta é realizada após a criação do ato legislativo, cabendo ao povo decidir se o ratifica ou se rejeita o projeto de lei, no plebiscito a consulta popular é previa a elaboração do ato legislativo¹⁴.

Feita essa distinção entre os dois institutos gêmeos, iremos nos estender no estudo do referendo. O referendo é um tipo que engloba outras consultas singulares de acordo com a legislação do Estado nacional em que a democracia semidireta é adotada. O referendo pode ser constitucional quando versa sobre matéria constitucional ou legislativo quando o objeto da matéria será regulado por lei ordinária. Pode ser constitutivo quando trata de por em vigor lei nova, ou derogativo quando trata de retirar a vigência de lei. Pode ser ainda obrigatório quando há previsão legal determinando que ocorra ou ao inverso, facultativo quando a consulta ocorre a pedido de determinada parcela dos representantes eleitos.

¹³ Idem.

¹⁴ LENZA, Pedro, Direito Constitucional Esquematizado. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1015.

Alguns estados nacionais classificam os referendos como consultivos ou meramente optativos, a exemplo da Itália onde o referendo é realizado somente para orientar os representantes sobre a opinião do eleitorado. Para Paulo Bonavides o “referendo torna as cadeiras parlamentares legítimas pelo assenso popular e banem das casas legislativas as camarilhas políticas¹⁵”. Em sentido contrário há quem diga que o referendo ludibria o povo por se ater a questões mínimas do que esta sendo discutido, além de promover o afrouxamento da responsabilidade do governante e dos representantes, contra os efeitos perniciosos que eventual uma lei aprovada em referendo venha ter.

No Brasil a democracia semidireta é prevista no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, já o referendo como instrumento dessa democracia esta previsto no artigo 49, inciso XV, entre as competências exclusivas do Congresso Nacional. Para ser convocado é necessário proposta de no mínimo 1/3 dos membros de qualquer uma das casas do congresso nacional, devendo-o ser convocado por decreto legislativo. No Brasil já foram realizados dois referendos, o primeiro sobre a manutenção ou não do regime parlamentarista realizado em 1963 e a manifestação sobre a proibição ou não da comercialização de armas de fogo no Brasil realizado em 2005.

Como foi dito anteriormente o plebiscito é uma consulta prévia sobre ato extraordinário nos aspectos jurídicos internos e externos do país, basicamente atos que possam alterar a estrutura política do Estado,

¹⁵ BONAVIDES, Paulo, Ciência Política. 10ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 1995.p.369

desse modo no plebiscito o povo sem intermediários faz a lei, ao contrário do referendo que depende da vontade das casas legislativas quanto ao conteúdo da lei para ocorrer. No plebiscito a soberania popular basta por si só para transformar a ordem jurídica independentemente do concurso de qualquer órgão estatal¹⁶. A fundamentação jurídica do plebiscito é a mesma do referendo, sendo que ambos devem ser convocados mediante decreto legislativo. No Brasil houve um plebiscito realizado em 1993 cujo objeto a ser deliberado era a forma e o sistema de governo.

A participação positiva do povo na elaboração de leis fica mais clara e distinta através desse instrumento da democracia semidireta que estudaremos agora onde os cidadãos podem diretamente propor uma diretriz governamental. A iniciativa popular remonta 1898 no Estado da Dakota do Sul, nos Estados Unidos, mas foi no Oregon em 1904 que foi oferecido ao legislativo o primeiro projeto de lei de iniciativa popular.

É vedado ao legislativo não por em votação a matéria proposta pelo corpo eleitoral, desde que nesse projeto de lei estejam reunidos requisitos formais indispensáveis a validade da demanda popular, desta forma as casas legislativas se comprometem a discutir e votar os projetos, mas não aprova-los.

A doutrina reconhece duas espécies de iniciativas populares a primeira é chamada de iniciativa não formulada e propõem ao legislativo somente os traços gerais da iniciativa de lei que se pretende atingir, seus propósitos e princípios. Determinar a forma e o curso do projeto de lei

¹⁶ BONAVIDES., 1995, p.372.

caberá aos representantes instituídos, tal iniciativa se assemelha ao final a mero direito de petição. A outra espécie de iniciativa popular é a chamada iniciativa formulada, na qual os cidadãos levam o projeto de lei popular ao Congresso já devidamente escrito, estruturado em artigos, parágrafos e incisos e pronto para ser discutido e votado, podendo o legislativo emendá-lo ou mesmo arquivá-lo se for da sua vontade. Pode o legislativo em último caso propor um contraprojeto para apreciação popular fazendo o caminho de tramitação inverso.

No Brasil a iniciativa popular esta contida no artigo 61, parágrafo segundo da Constituição Federal, a propositura de lei através desse instrumento deve observar no mínimo 1% (um por cento) do eleitorado nacional, distribuído por no mínimo cinco Estados e com um quorum não menor que 0,3% (zero vírgula três por cento) dos eleitores em cada um deles.

Por fim há um instrumento de iniciativa popular não existente no Brasil, mas que é utilizado em algumas democracias do mundo que é o chamado direito de veto.

O veto consiste na faculdade que o povo tem mediante previsão constitucional de se opor a lei que esta prestes a entrar em vigor.

O povo tem um prazo de manifestação que ocorre entre a publicação e a entrada em vigor do texto legal, caso se oponha deve fazê-lo nesse intervalo, caso não o faça a lei é considerada perfeita aplicando-

se por si mesma¹⁷, nesse caso o silêncio do povo é considerado a aceitação tácita da lei. Caso haja oposição o texto da lei é submetido à votação popular que tendo resultado contrário à norma, essa perde sua validade e juridicamente é considerada como se nunca tivesse existido, cassando seus efeitos retroativamente.

2.2. Impeachment

Por uma questão metodológica não poderíamos deixar de abordar um tema atual e espinhoso que é o Impeachment. Justamente por se tratar de um mecanismo de retirada de mandato do chefe do Executivo ou de ministro do Supremo Tribunal Federal previsto no Direito Brasileiro.

Impeachment é o processo instaurado com base em denúncia de crime de responsabilidade contra a mais alta autoridade do Poder Executivo ou contra ministro do Supremo Tribunal Federal, constitui ponto de controle parlamentar sobre o Poder Executivo¹⁸. É um instituto de origem anglo-saxônica que foi acolhido por boa parte dos regimes presidencialistas ao redor do mundo.

Considera-se crime de responsabilidade aqueles que atentam contra a Constituição Federal ou ainda que constituam infração político-administrativa. O artigo 85 da Constituição Federal traz um rol exemplificativo de hipóteses que podem ser consideradas crimes de

¹⁷ BONAVIDES, 1995, p.329.

¹⁸ BONAVIDES, 1995, p.406.

responsabilidade, esse rol foi estendido pela Lei Federal nº 10.028/2000 para incluir os crimes contra a lei orçamentária.

Podem ser destituídos de seus cargos via impeachment além do Presidente da República e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Vice Presidente, os Ministros de Estado nos crimes conexos aos praticados pelo Presidente da República, os membros dos Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União. Os Governadores e os Prefeitos poderão sofrer impeachment nos termos das respectivas legislações locais.

O procedimento do impeachment é bifásico, ou seja, se inicia na Câmara dos Deputados que realiza um juízo de admissibilidade da acusação. A acusação pode ser formalizada por qualquer cidadão.

A instauração do processo só poderá ocorrer mediante maioria qualificada dos deputados. Uma vez aceita denúncia o processo é encaminhado ao Senado Federal que sob a condução do Presidente do Supremo Tribunal Federal instaura o processo e suspende o Presidente da República do seu cargo pelo prazo de 180 dias. Caso seja condenado, a sentença deverá ser proferida por maioria qualificada de senadores, materializando-se mediante resolução do Senado Federal. A condenação restringe-se a perda da função pública e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por até 08 anos, sem prejuízo de outras sanções

judiciais¹⁹. Caso haja o decurso do prazo de 180 dias, o Presidente da República reassume seu cargo sem prejuízo do tramite regular do processo.

Feito essa introdução teórica, entraremos agora no âmago de nossa pesquisa que o instituto do *recall* eleitoral. Basicamente tentaremos responder se o *recall* seria um instrumento hábil a ampliar a democracia participativa no Brasil e ainda como seria a relação sociedade e Poder Legislativo com a previsão legal de tal instrumento. Em um primeiro momento mostraremos o *recall* pelo mundo e sua acepção jurídica. Em segundo plano estudaremos as tentativas de implantação do instituto no Brasil.

2.3. *Recall*

Feito o prolegômeno acima vamos agora iniciar de fato o estudo do objeto desse trabalho que é o instituto da democracia semidireta conhecido como o *recall* eleitoral.

Paulo Bonavides conceitua o *recall* como “uma forma de revogação individual que permite ao eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não esteja lhe agradando”.²⁰ Já Dalmo Dallari conceitua *recall* como:

Uma instituição norte americana aplicada para revogar a eleição de um legislador ou funcionário

¹⁹ LENZA, 2011, p. 606.

²⁰ BONAVIDES, 1995, p.377.

eletivo, ou para reformar decisão judicial que trata da constitucionalidade da lei(...).²¹

Já Vânia Aietta afirma “que na ciência política, *recall* designa um meio ou procedimento pelo qual a posse permanente de um cargo público pode ter fim por meio do voto popular²²”.

Em uma perspectiva histórica a origem do *recall* remonta a *polis* grega, onde os eleitos pela assembleia ateniense para o exercício da magistratura podiam ser destituídos por meio dos votos dos cidadãos.

Na Grécia antiga havia ainda a pena de ostracismo que permitia a assembleia de cidadãos exilarem uma autoridade por dez anos através do voto.

Durante a idade média, mas especificamente na Suíça havia a possibilidade de retirar o mandato de cada uma das autoridades dos cantões mediante requerimento de uma parte dos cidadãos, para realização de votação especial com essa finalidade. Em 1850 esse dispositivo passou a integrar a legislação suíça, antes disso sua aplicação era consuetudinária.

O país onde o *recall* como instrumento da democracia semidireta ganhou completude e expressão foi nos Estados Unidos da América. As primeiras menções a algo parecido com *recall* foi em 1631, na então colônia de *Massachussets*, onde aquela população de origem

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 33ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016, p.155.

²² AIETTA, 2002, p. 159.

inglesa e puritana exercia forte controle sobre os líderes e sobre a comunidade como forma de garantir a coesão daquele grupo social. Já naquela época os colonos se organizavam em assembleias com a finalidade de decidir sobre o orçamento e as leis.

Houveram algumas tentativas de inserção de um instituto semelhante ao *recall* nos artigos da confederação, o primeiro documento escrito do governo dos Estados Unidos, contudo todas as tentativas foram frustradas graças em parte a influência do federalista Alexandre Hamilton que acreditava que um instrumento de destituição dos mandatos eletivos submeteriam os eleitos ao subjugo e influência de grupos perniciosos de indivíduos²³.

No início do século XX na Califórnia a ideia de *recall* voltou com força pelas mãos de um movimento chamado *Progressive Movement*, que nasceu em uma ala progressista do Partido Republicano sob a liderança de Theodore Roosevelt. Para combater a cooptação e as práticas de corrupção difundidas no meio político em favor da companhia ferroviária “*Southern Pacific*” que mediante suborno ficava responsável por contratos vultuosos se aproveitando da expansão das cidades americanas.

A ideia central do *Progressive Movement* era utilizar o *recall* para alijar do governo pessoas corruptas e diminuir a influência do *lobby* que subvertia a democracia representativa²⁴. Acreditavam ainda,

²³ ÁVILA, Caio Márcio de Brito, *Recall a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*: Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.p.59.

²⁴ *Ib.*, 2009, p.59.

que a utilização do impeachment, na época já previsto na legislação daquele país, pouco útil considerando que para fazê-lo era necessário provar algum crime de responsabilidade do mandatário do cargo, dessa forma o *recall* se apresentava como uma alternativa viável de remoção física do detentor do mandato baseado em hipóteses fácticas de comprovação menos rigorosa como, por exemplo, a perda de representatividade junto aos cidadãos.

Mesmo com todo esse movimento a favor do *recall* sua utilização ficou restrita aos Estados e Municípios dos Estados Unidos em grande parte para combater a influência dos grupos de interesse nos negócios locais. A primeira cidade a adota-lo foi *Los Angeles* e foi essa cidade também pioneira na utilização do mecanismo, para destituir de cargos na prefeitura elementos corrompidos justamente pela *Southern Pacific*. Em grande parte a instituição do *recall* em *Los Angeles* se deu graças ao socialista John Randolph Haynes que como muitos estudantes americanos viajou a Europa e se influenciou pelo ideal de Karl Marx cuja obra chegou a tratar da revogação de mandatos políticos²⁵. Foi com a eleição do isolacionista Harim Warren Johnson para governador da Califórnia entre 1911 e 1917 que foi apresentado uma proposta de emenda a constituição daquele Estado que instituía o *recall* e a iniciativa popular e indo além possibilitando o uso do instituto para a revogação do mandato de juízes. Embora a Califórnia tenha sido o mais influente Estado americano a adotar o *recall*, foi o *Oregon* o primeiro Estado americano a adotar o instituto em 1908.

²⁵ *Ib.*, 1998, p.59.

Pouco depois dos Estados Unidos outros países do mundo também apresentavam suas iniciativas próprias para a revogação dos mandatos eletivos. Sob a influência direta de Karl Marx a Constituição da União Soviética previa um mecanismo de revogação de mandatos dos deputados do *politburo*, movimento que foi acompanhado por outros países do bloco soviético.

Na Europa a constituição de *Weimar* previa a destituição do Presidente do *Reich*, desde que mediante consulta popular, convocada pelo *Reichstag*, se o resultado fosse desfavorável ao Presidente este era retirado do cargo se favorável o que se dissolvia era o parlamento no caso o *Reichstag*²⁶.

2.4. Elementos conexos ao *recall*

Surgido no cantão de Berne na Suíça em 1846, o *abberufungsrecht* veio como parte de uma série de reformas democráticas trazidas pelos liberais suíços, influenciados pelos ideais da revolução de julho de 1830 na França.

Segundo Paulo Bonavides o *abberufungsrecht* difere do *recall* na medida em que o segundo permite caçar um mandato individual, já o *abberufungsrecht* permite revogar o mandato de toda uma assembleia²⁷.

²⁶ BONAVIDES, 1995, p.377.

²⁷ BONAVIDES, 1995, p.379.

O rito do *abberufungsrecht* consiste no requerimento de dissolução da assembleia feito por uma parte do eleitorado, que só ocorre mediante votação popular com resultado favorável a dissolução por maioria absoluta de eleitores.

O *abberufungsrecht* guarda semelhanças com outro instrumento do direito suíço chamado de direito de reconvocar uma revisão geral da constituição por iniciativa popular, em comum ambos os institutos acabam de uma forma ou de outra dissolvendo o parlamento um por iniciativa de parte do eleitorado e outro a redação de uma nova constituição implica na revogação tácita dos mandatos dos parlamentares e da necessidade da convocação de novas eleições.

O referendo revogatório é um instituto semelhante ao *recall* adotado por alguns países da América Latina que permitem a revogação de todos os cargos eletivos²⁸.

O referendo revogatório deverá observar alguns requisitos exigidos pela legislação do país em que é aplicado, na Venezuela é necessário o decurso de metade do mandato político e o pedido deverá vir acompanhado com a assinatura de no mínimo vinte por centos dos eleitores do distrito eleitoral do político²⁹, a revogação do mandato ocorrerá por maioria simples de votos. O Peru prevê a participação popular e o controle social através da remoção e renovação de autoridades, a Argentina prevê a revogação do mandato na esfera

²⁸ ÁVILA, 2009,p.101.

²⁹ *Ib.*, 2009, p.101.

provincial, por fim na Bolívia é permitida a revogação via referendo do mandato do Presidente, do Vice-Presidente e dos governadores³⁰.

Na Colômbia é possível a revogação de mandato, desde que tenha transcorrido pelo menos um ano entre a posse e o pedido de revogação, e que os votos pela retirada do mandato atinjam no mínimo quarenta por cento dos votos obtidos pelo mandatário por ocasião da sua eleição, somente o distrito que elegeu o candidato pode participar do escrutínio³¹.

2.5. Aspectos jurídicos do *recall*

A Declaração universal dos Direitos Humanos garante ainda em seu preâmbulo o direito do homem de viver em um regime de direito para que em último caso não se revolte com a tirania, nesse sentido o artigo 21 da mesma declaração garante ao homem o direito de participação direta ou indireta nos negócios públicos de seu país e de participar da eleição de representantes através do voto.

Uma análise dos termos dessa declaração nos remete aos princípios fundadores de todas as democracias representativas modernas e que a doutrina de direito constitucional comumente chama de direitos políticos.

A Constituição Federal em seu capítulo IV traz 03 artigos divididos em 29 parágrafos, incisos e alíneas tratando dos direitos

³⁰ *Ib.*, 2009, p.102.

³¹ *Ib.*, 2009, p.102

políticos. Direitos Políticos segundo Pedro Lenza “são instrumentos pelos quais a Constituição Federal garante o exercício da soberania popular atribuindo poderes aos cidadãos para interferirem na condução da coisa pública direta ou indiretamente através de representantes eleitos³²”.

Dessa forma a revogação de mandatos eletivos em qualquer de sua forma constituem um dos direitos políticos originários, Daniela Romanelli afirma a “revogação de mandato é direito político originário(...) pois permite ao cidadão impedir que um mandatário que não cumpra sua função a contento permaneça no poder”.³³

O *recall* trata não somente de um mecanismo de direitos políticos, mas também é um instrumento de controle social da política³⁴, justamente pelo fato de possibilitar a revogação do mandato político baseado na responsabilidade de seu mandatário no exercício da função pública tendo ao final um caráter sancionador³⁵.

Como foi exposto na breve perspectiva histórica do instituto de folhas retro, o *recall* nos Estados Unidos foi utilizado pelos progressistas como instrumento para coibir o abuso do poder econômico pelas empresas que lucravam exorbitantemente com contratos lavrados com o poder público, dessa forma o instrumento de revogação de mandatos eletivos constitui inequivocamente um instrumento de controle externo do poder político. A criação do *recall* estendeu ao povo o controle

³² LENZA, 2011, p. 1015.

³³ ÁVILA, 2009, p.59.

³⁴ *Ib.*, 2009, p.69.

³⁵ *Ib.*, 2009, p.70.

político, que até então era baseado somente no sistema de freios e contrapesos, ou seja, um poder fiscalizava e controla o outro.

Caio Marcio de Brito Ávila em sua tese de doutorado coloca o *recall* como uma expressão da oposição política, já que a partir do século XVII as funções entre os poderes constituídos foram devidamente separadas e a oposição passou a fazer parte da ordem jurídica e passou a ser aceita dentro do governo³⁶.

Dessa forma a oposição passou a ser exercida por meio dos partidos políticos através do exercício da política em si, outra forma é através dos grupos de interesse e movimentos sociais pelo exercício da pressão popular e pela utilização dos instrumentos de participação popular como, por exemplo, a iniciativa popular e por fim pelo uso do referendo, do plebiscito e pelo *recall*³⁷.

Desse modo o *recall* é utilizado como instrumento utilizado pela oposição para fomentar a participação do eleitorado na oposição ao partido mandatário do poder.

Como já dito anteriormente o conceito de *recall* é amplo e sua utilização não se restringe a revogar mandatos eletivos, podendo ser utilizado inclusive para revogar decisões judiciais. Veremos agora outras espécies do mesmo instituto, lembro ainda que a maioria dessas espécies só existe nos Estados Unidos da América considerando seu arranjo federativo e a autonomia dos Estados que o compõem.

³⁶ *Ib.*, 2009, p.74.

³⁷ *Ib.*, 2009, p.72.

Há possibilidade de utilizar o *recall* para destituir funcionários nomeados, o que segundo alguns estudiosos viola frontalmente a autonomia da autoridade nomeante e pode ser instrumento de violação de preceitos técnicos de investidura nesse cargos³⁸.

Em oito Estados norte-americanos há possibilidade de se revogar o mandato dos magistrados, por via eleitoral. Lembro que nos Estados Unidos a maioria dos juízes são alçados ao cargo por via eleitoral, sendo essa essência da possibilidade de revogação através do *recall*³⁹. Assim como na destituição de funcionários nomeados, a revogação dos mandatos dos juízes sofre inúmeras críticas em face das pressões indevidas que poderão ocorrer e ainda de uma interferência indesejada no exercício da atividade jurisdicional.

Existe um terceiro tipo muito semelhante aos expostos anteriormente que é o chamado *advisory recall* e consiste na utilização do voto popular para sugerir ao detentor de cargo eletivo que siga determinada orientação sobre um assunto, sob a pena de destituição do cargo ou ainda comprometendo-se a respeitar uma possível revogação do seu mandato caso seu desempenho não atenda os anseios dos seus eleitores. Atualmente o *advisory recall* é adotado em somente dois Estados americanos⁴⁰.

Devemos falar agora de uma modalidade de *recall* um tanto impensável em um país como o Brasil, mas que historicamente

³⁸ *Ib.*, 2009, p.93.

³⁹ *Ib.*, 2009, p.93.

⁴⁰ *Ib.*, 2009, p.95.

constitui o âmago da existência desse instituto de democracia semidireta e como controle social dos poderes constituídos que é a revogação de decisões judiciais ou *recall* judicial.

O *recall* das decisões judiciais foi defendido por Theodore Roosevelt na sua campanha para presidência dos Estados Unidos como um instrumento de combate à corrupção⁴¹ e consiste na possibilidade de revogar via voto popular decisão de juízo singular ou de tribunal local que tenha mitigado a aplicação de lei por inconstitucionalidade⁴².

A decisão judicial que declarou inconstitucional a lei é submetida a escrutínio popular e caso o resultado seja contrário ao da decisão à lei volta a vigorar.

Embora o *recall* de decisões judiciais seja tão controvertido quanto o *recall* de juízes, sua existência remete a luta dos sindicatos norte-americanos pelos direitos dos trabalhadores, onde havia o temor das conquistas das classes trabalhadoras fossem barradas pela interpretação do juiz nos autos de uma decisão judicial⁴³.

Alguns defensores do *recall* judicial afirmam que os magistrados são agentes políticos, justamente pelo fato de atuarem politicamente ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei.⁴⁴ No Brasil até alguns anos atrás eram considerados agentes políticos somente os detentores de cargos eletivos de caráter transitório, contudo a moderna

⁴¹ *Ib.*, 2009, p.59.

⁴² *Ib.*, 2009, p.93.

⁴³ SANTANA, Alexander, O direito de revogação do mandato político representativo: trabalho de conclusão de curso. Curitiba:Universidade Federal do Paraná, 2004, p. 71.

⁴⁴ *Ib.*, 2004, p.69.

doutrina de direito administrativo inseriu os magistrados, os membros dos Ministérios Públicos e os conselheiros dos Tribunais de Contas como agentes políticos baseado no fato da atuação profissional destes influir na elaboração de políticas públicas.

Já os detratores do *recall* de decisões judiciais afirmam que ele viola a independência do Poder Judiciário e coloca o magistrado no centro das intrigas políticas, da opinião pública e por fim poderia se constituir em ditadura da maioria já que essa poderia se utilizar do instituto para perseguir o último refúgio das minorias, que é o Judiciário⁴⁵.

Invocavam também que a existência da possibilidade de revogação de uma decisão judicial por meio do escrutínio popular, afasta a essência do Poder Judiciário e o aproxima do Poder Legislativo o que ao final descaracterizaria a separação de poderes.

2.6. O *recall* em outros países do mundo

Nos Estados Unidos o *recall* só existe no âmbito dos Estados e Municípios, embora a utilização do instituto tenha ocorrido inúmeras vezes em somente duas os mandatos dos governadores foram de fato afastados, o primeiro caso ocorreu no Estado da Dakota do Norte em 1921 e na Califórnia em 2003⁴⁶.

Em alguns Estados americanos a previsão constitucional para utilização do instituto prevê também as hipóteses que ensejam o

⁴⁵ *Ib.*, 2004, p.70.

⁴⁶ ÁVILA, 2009, p.95.

afastamento do mandatário, por exemplo, o *Alaska* prevê que para a realização do *recall* a ausência de saúde física e mental, a incompetência administrativa, negligência na execução das obrigações e corrupção⁴⁷. Já o Estado de *Rhode Island* autoriza a realização do procedimento quando o governador ou seu vice, os secretários do tesouro e de estado ou o advogado geral tenham sido indiciados por crimes graves ou condenados por crimes leves⁴⁸. O Estado de *Washington* prevê a utilização do *recall* nas hipóteses de incompetência ou perjúrio dos mandatários. Além dos Estados citados admitem o *recall* o *Georgia*, *Kansas*, *Minnesota* e *Montana*.

No Canadá somente a província da Columbia Britânica prevê o *recall* restringindo-o a cargos do legislativo e pode ser solicitada por qualquer cidadão desde que o requerimento observe requisitos formais exigidos pela legislação. Feito esse requerimento inicial, as partes serão notificadas e será expedido uma solicitação de *recall* em nome do solicitante, que terá sessenta dias para colher as assinaturas necessárias a realização da eleição de revogação⁴⁹.

Na Bielo-Rússia é possível o *recall* desde que pelo menos vinte por cento do eleitorado do distrito que elegeu o mandatário tenha votado pela revogação.

⁴⁷ *Ib.*, 2009, p.101.

⁴⁸ *Ib.*, 2009, p.103.

⁴⁹ *Ib.*, 2009, p.104.

Na Rússia o *recall* dos mandatos dos deputados é permitido, embora nunca tenha sido posto em prática⁵⁰.

No continente africano somente a Etiópia permite o *recall* na hipótese de perda da confiança do povo no político eleito⁵¹.

No Japão é previsto o *recall* dos juízes, e ainda os juízes da suprema corte daquele país deverão ser referendados pelo voto popular na eleição seguinte a sua nomeação⁵².

Feito esse apanhado geral do instituto analisaremos no capítulo a seguir as tentativas de implantação do recall no Brasil com base na análise dos projetos de emenda constitucional em curso no Congresso Nacional e na análise dos anais da Assembleia Nacional Constituinte, iremos verificar as justificativas apresentadas pelos propositores de cada iniciativa, analisaremos a posição dos relatores e por fim analisaremos a relação entre o *recall* e o voto distrital.

⁵⁰ SANTANA, 2004, p. 84.

⁵¹ ÁVILA, 2009, p.104.

⁵² *Ib.*, 2009, p.106.

3. *Recall* no Brasil

Agora iremos analisar o histórico das tentativas de implantação do *recall* no Brasil, em especial analisaremos o histórico de tramitação dos projetos de lei sobre o tema.

A primeira notícia que se tem do *recall* no Brasil remonta ao século XIX, onde o Príncipe Regente Dom Pedro editou um decreto que criava o Conselho dos Procuradores Gerais das províncias do Brasil, o mesmo decreto previa a possibilidade de revogação do mandato dos procuradores por via eleitoral, caso não desempenhassem suas funções com lhanza⁵³.

Ainda no século XIX algumas Constituições Estaduais também continham dispositivos que permitiam a revogação dos mandatos eletivos são elas Goiás, São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A título exemplificativo transcreveremos abaixo o corresponde artigo da Constituição Paulista de 1891, retirado do site da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo:

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

§ 3.º Poderá, entretanto, ser a qualquer tempo cassado o mandato legislativo, mediante consulta feita ao eleitorado

⁵³ *Ib.*, 2009, p.106.

por proposta de um terço dos eleitores e na qual o representante não obtenha a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houver sido eleito⁵⁴.

Embora tenha tido previsão legal não se tem notícias da aplicação da revogação do mandato em qualquer desses Estados.

3.1. O *Recall* na Assembleia Nacional Constituinte

A Assembleia Nacional Constituinte foi convocada por meio da emenda constitucional nº 26 de 1985 e funcionou no biênio de 1987/1988 com finalidade de redigir uma nova Constituição Federal após um longo período de ditadura militar. A Assembleia contava com 594 parlamentares sendo 559 titulares e 35 suplentes⁵⁵.

Para uma melhor elucidação faremos um breve resumo de como funcionava a Assembleia Nacional Constituinte. As discussões dos assuntos e temas que deveriam estar contidos no novo texto constitucional ficaram a cargo de 24 subcomissões temáticas, agrupadas em 08 comissões temáticas cujas propostas ao final se tornavam um anteprojeto de comissão, após essa etapa todos os anteprojetos eram submetidos à comissão de sistematização que os organizava por títulos e capítulos, em seguida o texto era submetido ao plenário da Assembleia Nacional Constituinte e a comissão de redação que redigia o texto final.

⁵⁴ SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Constituição Estadual de 1891, São Paulo, SP. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

⁵⁵BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, DF. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes>. Acesso em: 02 dez.2016.

Iremos no ater a subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias cujo Presidente era Maurílio Ferreira Lima (PMDB-CE) e o relator era Lysâneas Maciel.

Foi justamente o relator da subcomissão Lysâneas Maciel que apresentou a emenda número ES298809-7 que instituía o chamado voto destituente. A redação da emenda autoriza os eleitores a revogar via voto destituente os mandatos dos representantes do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras dos Vereadores⁵⁶. O voto destituente seria incluído como uma das formas de participação popular na democracia junto com a eleição, o plebiscito e o referendo.

No relatório da subcomissão o relator apresenta seus argumentos em relação ao voto destituente, como uma suspeição de confiança do eleitorado com a consequente anulação do mandato parlamentar. A emenda era calcada na teoria da soberania fracionada onde cada eleitor é detentor de um pouco de soberania o que permitir ao eleitor dar ou revogar o mandato político, o relator também reconhecia a iniciativa como inédita no país. A previsão constitucional do voto destituente remeteria a lei complementar que regulamentaria os detalhes específicos e operacionais da matéria⁵⁷.

Contudo, a tramitação desse projeto de emenda encontrou forte oposição, o constituinte João Rezek (PMDB-SP) apresentou uma emenda supressiva em relação ao anteprojeto para

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ MACIEL, Lysâneas, Relatório e Anteprojeto da subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias. Senado Federal. Brasília. 1987.

retirada do voto destituente sob a justificativa que o voto destituente deveria estar atrelado ao voto distrital e que submeteria o parlamentar ao risco de conspirações.

A supressão do voto destituente não passou sem polêmica, Haroldo Lima (PCdoB - BA) apresentou uma emenda modificativa com vistas à reapreciação do projeto original sob a justificativa que não há registro histórico de parlamentares que foram cassados por serem combativos ou exercerem a contento suas funções, exceto na ditadura militar.

Já Samir Uchoa (PMDB-SP) apresentou emenda modificativa com vistas a incluir um número mínimo de 10.000 eleitores necessários à revogação do mandato parlamentar.

Durante a fase B do anteprojeto, Haroldo Lima apresentou outra emenda, dessa vez supressiva, sob a alegação que o voto destituente teria sentido somente em sistema eleitoral distrital, nesse sentido Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) votou pela supressão do voto destituente com um argumento interessante, que a eventual aprovação do voto destituente transformaria a democracia no Brasil em uma conspiração de suplentes que poderiam angariar o número mínimo de assinatura para destituir o mandatário de fato do cargo. Outro que votou pela supressão foi o constituinte Antonio Mariz (PMDB-PB) sob uma justificativa um tanto contraditória, alegou que o voto destituente não deixa de ter seus riscos e dificuldades de regulamentação, contudo não se

deveria deixar de tentar a experiência pedagógica do uso do poder pelo povo.

Por fim o próprio proponente da emenda Lysâneas Maciel apresentou outra emenda aditiva que criava a ação de impugnação de mandato junto a Justiça Eleitoral por não prestação de contas e que segundo o mesmo, substituíria o voto destituente.

Dessa forma o voto destituente foi vencido e não incluído na Constituição Federal de 1988.

3.2. Projetos de lei sobre o recall

Após a Assembleia Nacional Constituinte houve outras propostas de leis para implantação do recall no Brasil.

A primeira delas foi o projeto de emenda constitucional nº 80/2003 do Senador Antonio Carlos Valadares que alterava o artigo 14 da Constituição Federal para incluir o direito de revogação individual e coletivo de mandatos. Interessante foi a justificativa apresentada pelo Senador que citou o caso do governador Gray Davis da Califórnia que teve o mandato revogado em 2003, pela sua inabilidade ao lidar com uma crise de energia elétrica naquele Estado americano sendo substituído por Arnold Schwarzenegger. Entre os argumentos apresentados afirma o Senador, que as legislações antigas dos Estados brasileiros em algum momento já previram o recall, o projeto foi inovador, pois além de permitir a revogação do mandato individual o projeto permitia a revogação do

mandato de toda a legislatura, a exemplo do *abberufungsrecht* citado pelo Senador em sua justificativa⁵⁸.

O relator da PEC na Comissão de Constituição e Justiça foi Senador Pedro Simon (PMDB-RS) que deu parecer positivo a aprovação da emenda junto à Comissão de Constituição e Justiça, entre os argumentos apresentados pelo relator está que a PEC é uma junção do *recall* americano com o *abberufungsrecht* suíço e que significava um avanço monumental na responsabilidade do exercício do mandato⁵⁹. Contudo, a PEC foi ao final arquivada com base no artigo 332 do regimento interno do Senado Federal que justifica o arquivamento pelo fim da legislatura⁶⁰.

Em 2011 o Senador Valadares requereu o desarquivamento da sua proposta de emenda constitucional, que correu em paralelo com outra iniciativa de introdução do *recall* no direito brasileiro que foi à proposta de emenda constitucional do Senador Eduardo Suplicy em conjunto com a Ordem dos Advogados do Brasil de nº 73/2005, a partir desse momento ambos os projetos passaram a tramitar conjunta sendo ao final aglutinados. A exemplo da outra proposta de emenda constitucional, a iniciativa do Senador Suplicy também alterava o artigo 14 da Constituição Federal para incluir o *recall* dos mandatos de Presidente da República e Congressistas.

⁵⁸ BRASIL, Congresso. Senado Federal. Projeto de Emenda Constitucional nº 80/2003. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, n. 33948, 29 out. 2003.

⁵⁹ BRASIL, Congresso. Senado Federal. Parecer Comissão de Constituição e Justiça sobre as propostas de emenda constitucional nº 80/2003 e 73/2005 de 2009, Senador Pedro Simon, Brasília, DF, p. 2.

⁶⁰ BRASIL, Congresso. Senado Federal. Resolução n. 93, de 1970. Regimento Interno do Senado Federal, Brasília, DF, v. 1 p. 133.

Alega o Senador na justificativa da proposta, que o exercício do mandato por um representante eleito é baseado em uma relação de confiança com eleitorado, e uma vez que essa confiança decaia é justificável que esse mesmo eleitorado possa retirar o mandato eletivo. A PEC do Senador Suplicy é inovadora no sentido de permitir que o Congresso Nacional possa mediante maioria qualificada convocar votação popular para revogação do mandato do Presidente da República.

Contudo, o relator da PEC na Comissão de Constituição e Justiça, Senador Romeró Jucá (PMDB-RR) votou pela rejeição total da proposta, o relator afirma que não havia inconstitucionalidade formal na proposta. A redação do caput do artigo 14 – A só permitia a revogação do mandato de Presidente da República, Senador e Deputado Federal, permanecendo silente em relação aos Estados e Municípios que recebiam somente uma menção genérica no artigo subsequente, o que segundo o relator violava a unidade federativa. Indo além na sua exposição o relator afirma que o texto é omissivo no que tange ao Vice Presidente da República e que tal omissão viola a isonomia normativa entre os cargos. E por fim a utilização da expressão referendo para revogar o mandato do Presidente da República se mostrava inapropriada pela razão que referendo é chancela popular posterior a ato estatal, logo se depreendia da proposta primeiramente a necessidade de que alguma instituição revogasse o mandato do Presidente e logo após submetesse a consulta popular o que fulminava o âmago da proposta⁶¹.

⁶¹ BRASIL, Congresso. Senado Federal. Parecer Comissão de Constituição e Justiça sobre a proposta de emenda constitucional n 73/2005 de 2013, Senador Romeró Jucá, Brasília, DF, p. 2-3.

Por fim, o projeto foi arquivado sob o mesmo fundamento do projeto do Senador Antonio Valadares que foi artigo 332 do regimento interno do Senado Federal⁶².

No presente ano foram protocoladas mais três propostas de emenda constitucional que tentam inserir o recall no Brasil, são elas as propostas 16/2016 do Senador João Capiberibe, a proposta 17/2016 do Senador Randolfe Rodrigues e a proposta 37/2016 do Senador Álvaro Dias.

A proposta de emenda constitucional 16/2016 do Senador Capiberibe, autoriza a revogação do mandato de Presidente e Vice Presidente da República se após o escrutínio for atingido à maioria absoluta de votos e sendo esse número superior ao total obtido na eleição anterior. A condição para realização do referendo é a apresentação de petição ao Tribunal Superior Eleitoral, subscrita por no mínimo 10% (dez por cento) dos eleitores do país, em pelo menos 09 (nove) Estados com pelo menos 1% (um por centos) dos eleitores cada. Cabe ao TSE convocar a eleição de revogação e caso o mandatário seja destituído serão convocadas novas eleições, enquanto a Presidência da República é ocupada interinamente pelo presidente da Câmara dos Deputados.

Em sua justificativa o Senador Capiberibe afirma que o atual momento do país é de ruptura institucional e descrédito nas instituições e que a inserção do referendo revocatório é menos traumático

⁶² BRASIL, Congresso. Senado Federal. Projeto de Emenda Constitucional nº 73/2005. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, n. 33950, 29 out. 2003.

que o impeachment, já que cabe ao povo eleger o mandatário ou destituí-lo⁶³.

Atualmente a proposta 16/2016 aguarda a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça.

A outra Proposta de Emenda Constitucional é a do Senador Randolfe Rodrigues de número 17/2016 muito parecida com a do Senador Capiberibe.

A Proposta 17/2016 também institui o referendo revocatório como instrumento de controle social do mandato eletivo do Presidente e do Vice Presidente da República, a partir do segundo ano do mandato. Contudo a decisão de convocação do referendo passaria a ser do Congresso Nacional por maioria absoluta de seus membros. O mandatário é destituído mediante referendo com maioria absoluta de votos, sendo convocadas novas eleições.

Em sua justificativa o Senador Randolfe afirma que o *recall* ou referendo revocatório é o suprassumo da democracia, fundamenta na soberania popular a legitimidade do povo na revogação do mandato eletivo, e que sua opção por restringir a possibilidade de revogação aos mandatos de Presidente e Vice Presidente da República mediante um processo dificultoso que envolveria as duas casas legislativas federais visa garantir que o referendo revocatório não seja

⁶³ BRASIL, Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional n.16/2016, Senador João Capiberibe, Brasília, DF, 2016, p. 3-5.

utilizado como instrumento de instabilidade política e principalmente desestabilize o Congresso Nacional⁶⁴.

A exemplo da proposta anterior também aguarda designação de relator da Comissão de Constituição e Justiça.

Por fim há a proposta de emenda constitucional 37/2016 do Senador Álvaro Dias que difere substancialmente das propostas anteriores já que possibilita a revogação dos mandatos do Presidente, Governador e Prefeito, a partir do segundo ano do governo. O referendo poderá ser convocado pelas casas legislativas dos respectivos entes federativos, mediante petição assinada por no mínimo 1% (um por cento) dos eleitores dos país, em 05 (cinco) Estados com no mínimo 0,3% (zero vírgula três por cento) em cada Estado no caso do Presidente da República. No caso dos Governadores e Prefeitos o quorum de assinantes deverá observar as peculiaridades locais. Em comum todos eles serão destituídos mediante maioria absoluta de votos e serão sucedidos pelos sucessores na linha constitucional.

Em sua justificativa o Senador Álvaro Dias afirma que o descumprimento de programas de governo tem gerado rejeição por parte do eleitorado, a realização do referendo revocatório se dará mediante chancela da justiça eleitoral e seu procedimento deverá ser objeto de lei

⁶⁴ BRASIL, Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional n.17/2016, Senador Randolfe Rodrigues, Brasília, DF, 2016, p. 3-5.

complementar. Por fim alega o Senador que cada mandatário só poderá ser submetido ao referendo uma única vez⁶⁵.

Assim como nas outras propostas, a proposta 37/2016 também aguarda a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça.

Foram essas as iniciativas de inserção do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro após a promulgação da Constituição Federal, as duas primeiras fracassadas as outras três ainda em tramitação, cremos que devido à conexão dos temas as propostas de 2016 serão aglutinadas em momento oportuno com o surgimento de uma proposta de emenda constitucional híbrida.

3.3. O *recall* e o voto distrital

Como vimos nas justificativas apresentadas por alguns dos constituintes, a questão da aplicação do *recall* esta diretamente atrelada ao voto distrital. Voto distrital consiste na eleição por maioria simples restrita a um distrito geográfico.

O Brasil experimentou durante um curto período de sua história o voto distrital como, por exemplo, o decreto nº 842/1853 que determinava as divisões das províncias em distritos limitados ao número de deputados da assembleia. Algum tempo depois a Lei nº 35 de 1892 instituiu eleições em distritos plurinominais de três deputados pelo voto

⁶⁵ BRASIL, Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional n.37/2016, Senador Álvaro Dias, Brasília, DF, 2016, p. 3-7.

limitado⁶⁶. Após isso com a instabilidade institucional e jurídica que acometeu o Brasil o voto distrital foi sepultado.

Foram apresentadas outras propostas de instituição do voto distrital, mas todas foram infrutíferas, uma delas inclusive serviu como justificativa para rejeição do voto destituente na Assembleia Nacional Constituinte, justamente por considerar que esse só seria frutífero se acompanhado do sistema distrital.

Um projeto de lei que merece um comentário foi o apresentado pelo Deputado Franco Montoro em 05 de dezembro de 1995 de número 1.306 que propunha a instituição do voto distrital misto com base em quocientes eleitorais e partidários com candidatos retirados de listas partidárias e eleitos em distritos uninomiais⁶⁷. Cada partido poderia propor somente um candidato por distrito. Esse projeto de lei encontra-se em tramitação até hoje na Câmara dos Deputados e guarda muita semelhança com a proposta de emenda constitucional apresentado em 2015 pelo PSDB que propunha o voto distrital misto e que foi rejeitado por maioria de votos⁶⁸. Atualmente tramitam no congresso nacional 15 (quinze) projetos de lei para implantação do voto distrital no Brasil⁶⁹.

Para os cargos majoritários como Presidente, Governador, Prefeito e Senador não há grande novidade na estruturação procedimental do *recall*, para os cargos proporcionais Deputados

⁶⁶ ÁVILA, 2009, p.114.

⁶⁷ *Ib.*, 2009, p.117.

⁶⁸ MONTORO, Franco, Projeto de Lei nº 1306/1995. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16544>>. Acesso em 02 dez. 2016.

⁶⁹ TELES, Kátia Cristina, SALES, Alessandra Mara, ARIS, Thalita Abdala. O Voto Distrital. Reforma política: o mito inacabado. São Paulo: Manole, 2016, p. 279.

Federais, Estaduais e Vereadores haveria a necessidade de alteração do sistema proporcional para o majoritário. Considerando que seria inviável o deslocamento de grandes massas no dia do escrutínio e que acabariam por votar para retirada do mandato de políticos estranhos a sua comunidade local.

Há quem defenda que a adoção do instituto deve ser feita de maneira progressiva dos entes federativos menores para os maiores. Os pequenos e médios municípios seriam os primeiros⁷⁰, já que a necessidade de divisão do espaço territorial em distritos causaria menos impacto ou seria por si só desnecessária, nos municípios maiores haveria necessidade da divisão em distritos.

Assim como nos municípios, nos Estados e na Federação a aplicação do *recall* nos cargos do sistema proporcional seria incoerente sendo, portanto necessário à alteração do sistema eleitoral para os Deputados Federais e Estaduais e Vereadores.

Somente com a adoção do sistema de voto distrital em qualquer uma de suas formas, o *recall* seria juridicamente possível e politicamente seguro assim como ocorre em outros países que o adotam.

⁷⁰ ÁVILA, 2009, p.130.

3. Conclusão

A vista do que foi apresentado anteriormente concluimos que para adoção do *recall* é necessário uma estabilidade institucional e um amadurecimento democrático que a meu ver o Brasil ainda não atingiu.

Observamos que para a adoção de um dispositivo constitucional que autorize a revogação de mandatos eletivos é necessário que o povo conheça e pressione seus representantes eleitos, em especial os legisladores para que se utilizem de outros institutos da democracia semidireta como o plebiscito e o referendo, que irão funcionar como instrumentos de amadurecimento democrático da população e desenvolverá a capacidade crítica do eleitorado em relação a condução do mandato pelos eleitos.

O centro nevrálgico da discussão do *recall* eleitoral, contudo passa pela reforma política já que para o pleno funcionamento desse dispositivo, a exemplo do que ocorre em outras democracias que já o utilizam, é necessário à adoção do voto distrital em qualquer uma de suas modalidades, principalmente para aplicação desse instituto nos Estados e Municípios considerando que não é razoável que eleitores de localidades fora da base eleitoral de um vereador, por exemplo, votem pela revogação do mandato de um político estranho a sua localidade.

Destarte, a sociedade esta em constante evolução e a democracia também nesse sentido o recall se apresenta como um instrumento moderno de controle social e político por parte do eleitorado do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Referências bibliográficas

AIETTA, V. O Recall e o Voto Destituente. Revista de Direito Constitucional e Internacional: cadernos de direito constitucional e ciência política, São Paulo, n. 40, a. 10, v. 157, p. 157-171, jul. 2002.

ÁVILA, C. M. de B. Recall a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro: Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

BOBBIO, N. Dicionário de Política. 11.ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

BONAVIDES, P. Ciência Política. 10.ed. São Paulo: Malheiros editores, 1995.

BRASIL, Congresso. Câmara dos Deputados. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/constituintes>. Acesso em: 02 dez.2016.

BRASIL, Congresso. Senado Federal. Parecer Comissão de Constituição e Justiça sobre as propostas de emenda constitucional n. 80/2003 e 73/2005 de 2009, Senador Pedro Simon, Brasília, DF.

BRASIL, Congresso. Senado Federal. Parecer Comissão de Constituição e Justiça sobre a proposta de emenda constitucional n. 73/2005 de 2013, Senador Romero Jucá, Brasília, DF.

BRASIL, Congresso. Senado Federal. Projeto de Emenda Constitucional nº 80/2003. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, n. 33948, 29 out. 2003.

BRASIL, Congresso. Senado Federal. Projeto de Emenda Constitucional nº 73/2005. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, n. 33950, 29 out. 2003.

BRASIL, Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional n.16/2016, Senador João Capiberibe, Brasília, DF. 2016.

BRASIL, Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional n.17/2016, Senador Randolfe Rodrigues, Brasília, DF. 2016.

BRASIL, Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional n.37/2016, Senador Álvaro Dias, Brasília, DF. 2016.

BRASIL, Congresso. Senado Federal. Resolução n. 93, de 1970. Regimento Interno do Senado Federal, Brasília, DF.

DALLARI, D. de A. Elementos de teoria geral do Estado. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FERREIRA, A. B. de H., Minidicionário Aurélio. 4.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

HELD, D. Modelos de democracia. Belo Horizonte: Panadéia, 1987.

LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACIEL, L. Relatório e Anteprojeto da subcomissão dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias. Senado Federal. Brasília. 1987.

MONTORO, Franco, Projeto de Lei nº 1306/1995. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16544>>. Acesso em 02 dez. 2016.

RAUSCHENBACH, R. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e prática: Revista de sociologia e política, Curitiba, Jan/Mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000100011>. Acesso em 25 de Nov de 2016.

SANTANA, A. O direito de revogação do mandato político representativo: trabalho de conclusão de curso. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2004.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. Constituição Estadual de 1891, São Paulo, SP. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

SARTORI, G. A teoria da democracia revisitada volume 1: o debate contemporâneo. 1.ed. São Paulo: Ática, 1994.

TELES, K. C., SALES, A. M., ARIS, T. A. O Voto Distrital. Reforma política: o mito inacabado. São Paulo: Manole, 2016.

Anexo I

Minuta das propostas de emenda à constituição;

Proposta de Emenda à Constituição nº 73, DE 2006

Autor: Eduardo Suplicy, Antonio Carlos Valadares e Ordem dos Advogados do Brasil

Altera a Constituição Federal, para dispor sobre o direito de revogação de mandato, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 14 e 49 passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 14. 14.

.....

IV – direito de revogação de mandato individual;

V – veto popular, na forma da lei.

.....

..... (NR)

Art. 49. 49.

.....

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

.....

..... (NR)

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguintes art. 14-A e 14-B:

Art. 14-A. Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, conforme o disposto a seguir:

§ 1º O referendo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral, firmada:

I – por pelo menos três por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos nove Estados, com não menos de dois por cento dos eleitores de cada um deles, para a revogação do mandato do Presidente da República;

II – por pelo menos três por cento do eleitorado estadual respectivo, distribuídos por pelo menos nove Municípios, com não menos de dois por cento dos eleitores de cada um deles, no caso de revogação de mandato de Senador.

III – por pelo menos um por cento do eleitorado estadual respectivo, distribuídos por pelo menos sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento dos eleitores de cada um deles, no caso de revogação de mandato de Deputado Federal.

IV - O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá realizar-se, também, mediante requerimento da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º O signatário da iniciativa popular deverá firmar nome completo, assinatura, domicílio eleitoral e número do título de eleitor.

§ 3º Os referendos de que trata este artigo serão convocados pelo Tribunal Superior Eleitoral e serão realizados em até três meses após o recebimento da petição do referendo.

§ 4º Nos últimos 20 dias anteriores ao referendo, as partes pró e contra a revogação do mandato terão direito de divulgação de suas teses, na forma prevista na lei para a campanha eleitoral para o cargo a ser referendado.

§ 5º O referendo será considerado sem efeito se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos votos colhidos.

§ 6º Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo ocupante do cargo até o término do mandato ou o fim da legislatura em curso.

§ 7º Se o resultado do referendo for pela revogação de mandato, dar-se-á posse, em quarenta e oito horas após a publicação oficial do resultado, ao sucessor legal do cargo em questão, convocando-se nova eleição para o cargo, no prazo máximo de três meses.

Art. 14-B Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo de revogação dos mandatos dos respectivos Chefes do Poder Executivo e membros dos Legislativos, observadas no que couber as disposições dos artigos 14-A e 14-B.

Art. 3º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Proposta de Emenda à Constituição nº 16,
DE 2016

Autor: João Capiberibe

Acrescenta o art. 81-A à Constituição Federal, para prever a possibilidade de revogação dos mandatos de Presidente e Vice-Presidente da República mediante referendo.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso XV do art. 49 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.
49.....
.....
.....
.....

XV – autorizar referendo e convocar plebiscito, ressalvado o disposto no art. 81-A.

.....” (NR)

Art. 2º A Constituição passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 81-A. Os mandatos do Presidente e do Vice-Presidente da República poderão ser revogados por decisão popular em referendo.

§ 1º O referendo revocatório será convocado pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando petição nesse sentido for subscrita, por dez por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos nove Estados, com não menos de dois por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 2º O referendo será realizado no primeiro domingo subsequente ao trigésimo dia posterior à decisão do Tribunal Superior Eleitoral que reconhecer o atendimento, pela petição, dos requisitos do § 1º.

§ 3º Considerar-se-ão revogados os mandatos quando nesse sentido se manifestar o eleitorado, por maioria absoluta dos votos, não computados os em branco e os nulos, e desde que o número de votos pela revogação seja superior ao obtido pelos

ocupantes dos cargos no pleito anterior.

§ 4º Na hipótese do § 3º:

I – o Presidente da Câmara dos Deputados será investido imediata e interinamente no cargo de Presidente da República, não se aplicando o disposto no *caput* e no § 1º do art. 81;

II – o Tribunal Superior Eleitoral convocará novas eleições presidenciais, a se realizarem no primeiro domingo após decorridos trinta dias da proclamação do resultado do referendo, observados os §§ 1º a 5º do art. 77;

III – nas eleições de que trata este parágrafo, os prazos dos §§ 6º e 7º do art. 14, bem como outros definidos por lei complementar para a desincompatibilização de cargos, como condição para participar do pleito, ficam reduzidos para trinta dias;

IV – os eleitos serão investidos nos cargos dez dias após a diplomação, para mandato que complete o período presidencial de seus antecessores, vedada a reeleição.

§ 5º Não se admitirá a convocação de referendo revocatório: I – no primeiro ano do mandato; ou

II – quando já realizado outro no mesmo período presidencial.”

Art. 3º Até que lei venha disciplinar o referendo e as eleições previstas no art. 81-A da Constituição Federal, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral expedir as instruções necessárias para a realização da consulta popular e, exclusivamente no que for necessário, adaptar a legislação eleitoral ao pleito excepcional, especialmente no tocante à abreviação de prazos.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Proposta de Emenda à Constituição nº 17,
DE 2016

Autor: Randolfe Rodrigues

Modifica os arts. 49 e 81 da Constituição Federal e insere o art. 86-A, para dispor sobre a revogação de mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Capítulo II do Título IV da Constituição Federal passa a vigorar acrescido da seguinte Seção III-A:

“Seção III-A

Do Referendo Revocatório

Art. 86-A. O mandato do Presidente e do Vice-Presidente da República pode ser revogado, por meio de referendo convocado pela maioria absoluta de ambas as Casas do Congresso Nacional, na forma do inciso XVIII do art. 49.

§ 1º O referendo será realizado no primeiro domingo após o sexagésimo dia da convocação.

§ 2º Aprovada a revogação do mandato por maioria de votos, não computados os em branco e os nulos, será realizada nova eleição direta de Presidente e de Vice-Presidente da República, no primeiro domingo após noventa dias da realização do referendo, observado o § 2º do art. 81.

§ 3º Os mandatos revogados extinguem-se com a posse dos novos eleitos.

§ 4º É vedada a revogação no primeiro ano de mandato.

§ 5º Rejeitada a proposta, é vedado propor outro referendo revocatório até o fim do mandato.”

Art. 2º Os arts. 49 e 81 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 49.

.....

XVIII – convocar referendo revocatório, nos termos do art. 86-A.” (NR)

“Art. 81.

§ 1º Exceto na hipótese do § 2º do art. 86-A, ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

.....”
(NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Proposta de Emenda à Constituição nº 37, DE 2016

Autor: Álvaro Dias

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 14-A:

“Art. 14-A. Em caso de expressiva insatisfação dos eleitores da correspondente circunscrição eleitoral com a administração ou de flagrante descumprimento do programa de governo, o Presidente da República, o Governador de Estado, o Governador do Distrito Federal e o

Prefeito Municipal poderão ter o mandato eletivo revogado.

§ 1º A revogação prevista no *caput* se dará por maioria absoluta dos votos válidos, mediante referendo autorizado pelo respectivo órgão do Poder Legislativo e realizado pela Justiça Eleitoral, observado o disposto em lei complementar federal.

§ 2º O referendo para a revogação de mandato do

Presidente da República dependerá de autorização do Congresso Nacional, nos termos do art. 49, XV, em face de iniciativa popular subscrita pelo percentual do eleitorado nacional definido no art. 61, § 2º.

§ 3º O referendo para a revogação de mandato de Governador de Estado, de Governador do Distrito Federal e de Prefeito Municipal dependerá de autorização da respectiva casa legislativa, em face de iniciativa popular, nos

termos da lei complementar prevista no § 1º e da legislação estadual e municipal.

§ 4º O referendo de que trata este artigo não poderá ser autorizado no curso do primeiro ano do mandato.

§ 5º Aprovada a revogação de mandato, o cargo será declarado vago pela Justiça Eleitoral, sendo imediatamente empossado o sucessor constitucional.

§ 6º Rejeitada a revogação, o mandatário não poderá ser objeto de outro referendo, no curso do mesmo mandato.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos mandatários que forem eleitos após o início de sua vigência.