

POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DA REVOGAÇÃO DE MANDATO POLÍTICO NO BRASIL: O *RECALL* PRESIDENCIAL ENTRE A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A INSEGURANÇA POLÍTICA

Thyerrí José Cruz Silva¹

Edson Paulo Santos Lima²

Álvaro César Pereira de Souza³

Resumo: Este artigo objetiva investigar se pode haver uma relação de causa-efeito entre a instituição do *recall* presidencial no direito brasileiro e a insegurança política, em virtude da possibilidade de a revogação de mandato por em risco a estabilidade democrática do país. Nesse sentido, a partir de uma pesquisa bibliográfica, observou-se que a revogação de mandato apresenta caráter dúplice, pois apesar de ser um instrumento de soberania popular, pode acabar acentuando a insegurança política se instituído de forma apressada num país com crises políticas constantes, caso do Brasil. Não obstante, por meio de uma pesquisa documental, verificou-se a existência de diversas PEC's visando acrescentar na Constituição a possibilidade de destituição de mandato pela via popular, como uma alternativa ao *impeachment*, embora ambos causem instabilidades democráticas.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT/SE).

² Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

³ Doutor em Linguística Histórica pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Educação pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Especialista em Língua Portuguesa pela Universidade Tiradentes (UNIT). Graduado em Letras Inglês pela Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Assim, com base nessa análise, a pesquisa conclui que o *recall* presidencial pode pulverizar o valor conferido à representação e à democracia, em razão da magnitude e natureza do cargo de Presidente, bem como a discussão pouco amadurecida sobre possíveis efeitos nocivos da destituição, o que dificulta sua adoção pelo direito brasileiro no momento.

Palavras-Chave: Democracia participativa, Direitos políticos, Insegurança política, *Recall*, Revogação de mandato.

POSSIBILITY OF INSTITUTING POLITICAL MANDATE REVOCATION IN BRAZIL: PRESIDENTIAL RECALL BETWEEN PARTICIPATORY DEMOCRACY AND POLITICAL INSECURITY

Abstract: This article aims to investigate whether there can be a cause-and-effect relationship between the institution of the presidential recall in Brazilian law and political insecurity, due to the possibility of revoking a mandate can put the country's democratic stability at risk. In this sense, from a bibliographic research, it was observed that a revocation of mandate has a two-fold character, because despite being an instrument of popular sovereignty, it may end up accentuating political insecurity if it is hurriedly instituted in a country with constant political crises, case of Brazil. Nevertheless, through documentary research, it was verified that there are several constitutional amendment proposals aiming instituting the possibility of dismissal of mandate through the popular route, as an alternative to impeachment, although both cause democratic instabilities. Thus, based on this analysis, a research concludes that the presidential recall can pulverize the value given to representation and democracy, due to the magnitude and nature of the position of President, as well as the little mature discussion about possible harmful effects of the dismissal, what hinders its adoption under Brazilian law at

the moment.

Keywords: Mandate revocation, Participatory democracy, Political insecurity, Political rights, Recall.

INTRODUÇÃO



Um dos elementos fundamentais para a existência da democracia é, sem dúvidas, a participação da população nas decisões e rumos de seu governo. Não obstante, nos Estados modernos e contemporâneos, os grandes índices populacionais, sua complexidade e sua heterogeneidade não mais permitem que os debates em praça pública que ocorriam em Atenas sejam ser repetidos com sucesso. Por isso, adotou-se a modalidade semidireta da democracia, na qual os cidadãos instituem representantes para zelarem pelos interesses coletivos nos espaços políticos decisórios, com a possibilidade de aqueles participarem diretamente da política por meio dos chamados mecanismos de soberania popular.

Geralmente, os referidos instrumentos têm como principais exemplos o plebiscito, o referendo e o projeto de lei por iniciativa popular. Essa foi a opção adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, cuja Constituição dispõe a respeito em seu art. 14. Nesse sentido, costuma-se apontar, também, como mecanismo de soberania popular, o *recall* – também conhecido por *recall* político ou *recall* constitucional, para distingui-lo do *recall* consumerista –, instituto oriundo do direito norte-americano que permite à população destituir, por meio do voto, uma autoridade eleita em caso de perda de confiança, flagrante descumprimento de promessas de campanha, ou por qualquer outra razão que compete ao livre arbítrio popular.

Nesse sentido, o fato de o *recall* não ter sido previsto no ordenamento jurídico brasileiro inaugurado em 1988 não

significa dizer que o assunto esteve “adormecido” nas Casas Legislativas federais pátrias, visto que, volta-e-meia, alguns congressistas propuseram emendas à Constituição visando instituí-lo. Ademais, o que trouxe à tona novamente a pretensão de bancá-lo como tentativa de solucionar a séria crise política que tem assolado o país há pouco mais de meia década foi a experiência do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, cujo processo de julgamento mais assemelhou-se a uma destituição por vontade popular que um processo de deposição por crime de responsabilidade, dadas as manifestações de rua e todo o emocionalismo político envolvido no processo. Outrossim, a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018 provocou uma certa irritabilidade social, o que pode ter levado congressistas a inclinarem-se favoravelmente à PEC 21/2015, proposta mais adiantada dentre as tratam da revogação de mandato – assim como as PEC’s apensadas de número 226/2016 e 332/2017 –, e que ficou pronta para a deliberação em plenário em 31 de janeiro de 2019, na conclusão de seu primeiro mês como Presidente da República.

Ocorre que as discussões – sobretudo da doutrina – a respeito da destituição de mandato por vontade popular demonstram um certo entusiasmo com a sua adoção pelo direito brasileiro, muito embora deva-se atestar, também, os possíveis efeitos negativos decorrentes de sua implementação, especialmente no que se refere à possibilidade de revogação de mandato de um Presidente da República, ação que pode acentuar a crise política num país cuja democracia frequentemente passa por eventos que testam sua solidez.

Dessa forma, o presente artigo objetiva investigar se pode haver uma relação de causa-efeito entre a instituição do *recall* presidencial no direito brasileiro e a insegurança política, isto é, se esta pode ser prejudicada com a utilização do referido mecanismo de soberania popular, o que estaria em desacordo com sua finalidade primária, de incrementar as formas de

participação e decisão popular nos rumos da nação.

Nesse sentido, do ponto de vista terminológico, cabe o adendo de que o artigo emprega prioritariamente a locução “*recall*” pelo fato de a revogação de mandato presidencial, objeto da pesquisa, ser oriunda dos Estados Unidos da América. Todavia, ao longo da discussão, também serão utilizadas as expressões “destituição de mandato” e “revogação de mandato” – também mencionadas nas propostas que visam instituir o referido mecanismo de soberania popular na Constituição brasileira –, sendo esta última frase o resultado da tradução literal da expressão “*revocatoria del mandato*”, que, somada ao termo “*referendo revocatorio*”, são adotadas pelas constituições de países latinoamericanos que adotam a destituição de mandato.

Quanto à metodologia empregada no estudo, optou-se por uma pesquisa de caráter qualitativo, cuja realização dividiu-se em duas etapas: de início, foi empreendida uma pesquisa bibliográfica em livros de direito constitucional e ciência política, artigos acadêmicos, dissertações e teses na busca por explicações sobre o *recall*, especialmente quanto aos seus aspectos positivos e negativos e possíveis impactos à democracia, representação e (in)segurança política; em seguida, houve um exame documental em propostas de emenda à Constituição (PEC’s) que visam instituir a revogação de mandato no direito pátrio. Nesta última fase, foi utilizada a técnica de análise de dados proposta por Laurence Bardin (1977), de modo que, a fim de cumprir com o objetivo proposto, foram analisadas apenas as PEC’s cujas disposições almejam instituir o *recall* presidencial – seja ele isolado, ou seja ele somado à destituição de ocupantes de outros cargos, a exemplo de Chefes do Executivo em outros níveis da federação –, tendo em vista a dimensão e magnitude do cargo, bem como o alto impacto de uma eventual destituição do mandatário máximo da nação.

Para uma melhor compreensão da proposta, o artigo divide-se em três partes principais. Na primeira, discute-se sobre

a relação entre *recall*, eleições e democracia, bem como a previsão da revogação de mandato presidencial nas Constituições de países latinoamericanos – tendo em vista as proximidades territoriais e de cultura política que mantêm com o Brasil –, com vistas de compreender as disposições estrangeiras a esse respeito. Em seguida, analisa-se as PEC's brasileiras que tratam da adoção da revogação de mandato presidencial, buscando conhecer as pretensões dos legisladores pátrios nesse aspecto. Por fim, questiona-se o *recall* presidencial sob o ponto de vista das premissas da representação e da segurança política, visto que, a uma primeira leitura, a destituição de mandato presidencial situa-se numa linha tênue entre o fortalecimento da democracia e a insegurança política.

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O *RECALL*

Sendo o significado de *recall*, literalmente, “chamar de volta” uma determinada autoridade eleita, esse processo exige a consulta dos eleitores para destituir do mandato o ocupante do cargo questionado, o que aproxima o *recall* das eleições, e, conseqüentemente, da própria democracia, especialmente em sua modalidade direta. Dessa forma, a presente discussão almeja, de início, traçar notas acerca do *recall*, eleições e democracia, para, em seguida, averiguar como as constituições de países latino-americanos regulamentam a destituição de mandato presidencial, tendo em vista as contribuições teóricas que podem ser transplantadas para a compreensão dos efeitos de uma eventual instituição do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro.

1.1 PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES ENTRE *RECALL*, ELEIÇÕES E DEMOCRACIA

As eleições para a escolha de representantes fazem com que a sociedade experimente um dos momentos mais

importantes propiciados pela democracia, que, por seu turno, não deve se resumir apenas ao sufrágio, embora esta seja uma de suas características mais marcantes. Diz-se isso porque as eleições são expressão dos direitos políticos, fundamentais para a relação entre sociedade e Estado, direitos estes que, por muito tempo, foram negligenciados, exigindo uma longa evolução do pensamento das sociedades acerca de sua relevância, que assumiu contornos de imprescindibilidade nos dias atuais⁴.

Nesse sentido, não há um consenso sobre o surgimento das eleições: o que se sabe é que até as primeiras sociedades organizadas a conheceram, mas não como nos dias atuais, pois, como não havia escrita, o voto era oral, sofrendo aclamações ou desaprovações. Com o surgimento da democracia nas *polis* gregas, as eleições ganharam importância, exigindo mais conhecimento e responsabilidade por parte dos investidos. Posteriormente, com o advento do absolutismo, as eleições foram declinando, subsistindo apenas as eleições para magistrados, como acontecia na Roma Republicana. Por fim, com a derrocada do absolutismo e o surgimento do constitucionalismo, da democracia e das repúblicas, as eleições tornaram a ascender, passando por lentas maturações até chegar à compreensão de que o sufrágio deveria ser estendido a todos, sem distinção de gênero, idade, renda, etnia ou classe social. Desde então, as eleições tem sido consideradas como essenciais à vida democrática⁵.

⁴ A esse respeito, Clèmerson Merlin Clève enfatiza que “nos países emergentes, a democracia representativa e o direito de voto assumem uma dimensão paradoxal. O exercício de voto é relevante, já que negado, muitas vezes na história pelas elites dominantes. Trata-se de uma verdadeira vitória a possibilidade de seu exercício em países que, por diversas razões históricas, recusaram-se a aceitá-lo em certos períodos. Mas, também, é insuficiente para controlar uma estrutura estatal herdeira de práticas autoritárias e pouco transparentes. Hoje, no Brasil, não obstante a natureza democrática do regime instituído pela Constituição, os direitos políticos, dentre os quais se insere o sufrágio, continuam a reclamar uma dimensão de educação cívica ainda distante da realidade da imensa maioria da população.” CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 84.

⁵ SAMPAIO, Nelson de Sousa. Eleições e sistemas eleitorais. *Revista de Informação*

Nesse diapasão, segundo Nelson Sampaio, a definição de eleição é enumerativa, dada a “diversidade de fins a que pode servir o processo eleitoral”, de modo que ele compreende a eleição como o processo no qual todos ou parte dos membros de uma coletividade visem escolher seus representantes, destituí-los ou decidir sobre questões gerais ou simples, que, via de regra, possam ser respondidas por ‘sim’ e ‘não’, como é o caso dos plebiscitos e referendos. Assenta o autor, porém, que a primeira acepção é a predominante, “pois é encontrada em todos os grupos que realizam eleições”, de modo que os outros dois são secundários, não visualizados em todas as sociedades que adotam o processo eleitoral⁶.

Assim, quanto à mencionada destituição, o *recall*, trata-se de uma solução democrática de cujas primeiras manifestações surgiram ainda com a Revolução Francesa, em 1789, visto que, quando os deputados se mostravam infiéis, poderiam ter seus mandatos revogados pelos eleitores⁷. A partir disso, o *recall* assumiu duas formas, a depender da cultura política do país em que é adotado: dissolução popular do Parlamento – adotada na

Legislativa, v. 20, n. 78, abr./jun. 1983, p. 173-192.

⁶ Idem, p. 173.

⁷ Um século antes, em 1689, John Locke indagara: “Quem vai julgar se o príncipe ou o legislativo agiram contra a missão que lhes foi confiada? [...] O povo será o juiz; quem vai julgar se o comissionado ou o mandatário age bem e de acordo com a confiança nele depositada, senão aquele que o comissionou, e deve, por havê-lo comissionado, ter ainda o poder de destituí-lo quando falha em sua confiança? Se isso é razoável em casos particulares de homens comuns, por que deveria ser diferente na questão que é a mais considerável de todas, que diz respeito ao bem-estar de milhões de pessoas, e onde o mal, se não for evitado, fica mais grave, e não pode ser curado sem muitas dificuldades, ônus e perigos?”, relacionando o mandato público, de príncipe ou de ocupante do Legislativo, ao mandato privado, sobretudo quanto a uma suposta revogabilidade compartilhada por ambos, o que traduz um equívoco, visto que a natureza do vínculo contratual do mandato privado é substancialmente diferente do mandato público político, especialmente quanto à revogabilidade, que não se observa neste último. LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil: e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019, p. 272.

Suíça, sob a denominação *Abberufungsrecht*⁸ – ou dissolução do representante do Executivo, inclusive o presidente⁹, sendo esta última noção, oriunda do direito norte-americano, adotada em boa parte dos ordenamentos jurídicos que dispõem sobre a revogação de mandato.

Objetivamente, o *recall* parte da premissa de que, se um representante não está fazendo jus ao seu mandato, está suscetível à substituição, por meio do voto popular, assim como foi com sua eleição e investidura. Mas não se trata de uma questão simples, pois, como será discutido no decorrer do artigo, o voto destituente traz intensas dúvidas, uma vez que apesar de ser facilmente identificado e considerado pela doutrina como um exercício de soberania popular e democracia participativa, as razões que lhe evocam, o procedimento e as consequências ainda não foram ‘testadas’ o suficiente para saber se tal instrumento de soberania popular poderia ser benéfico caso fosse adotado por democracias com histórico de instabilidade, ou se isso a acentuaria. No caso do Brasil, por exemplo, é de se pensar se o *recall* fortaleceria a participação popular ou se isso traria um agravamento à polarização política que tem assolado as estruturas políticas pátrias de uns anos para cá, favorecendo a insegurança política.

Justificado com base na soberania popular, costuma-se apontar como principais razões que motivam a realização do processo de destituição de mandato o descumprimento de programas firmados em campanha eleitoral e a perda de confiança da população na autoridade questionada¹⁰ – donde já se observa uma caráter subjetivo do voto destituente, visto que tanto o (des)cumprimento de promessas eleitorais quanto a perda de confiança podem ser avaliadas de maneiras distintas por uns,

⁸ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

⁹ SAMPAIO, op. cit.

¹⁰ ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Dourado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009; BONAVIDES, op. cit.

eleitores e apoiadores, e outros, opositores¹¹.

Nesse sentido, sendo a destituição de mandato um mecanismo de democracia participativa previsto pela Constituição brasileira de 1988, sua instituição esteve presente na pauta da Reforma Política brasileira de 2015, muito embora essa proposta não tenha sido acatada pelos congressistas, de modo que, após a tímida reforma política supracitada, a destituição de mandato permaneceu sem figurar no rol dos mecanismos de soberania popular da Constituição brasileira, embora uma parcela da doutrina pátria e especialistas do tema tendam a defender a instituição do referido instituto democrático no ordenamento jurídico pátrio, por representar mais uma forma de exercício dos direitos políticos¹².

Diferentemente, a revogação de mandato foi adotada pelas Constituições do Equador, Bolívia e Venezuela, quanto à destituição do presidente, e pelas Constituições da Colômbia, Argentina e Peru¹³, quanto a outros cargos. Assim, antes de se

¹¹ Ainda mais subjetiva é a preleção de Beyruth (2018, p. 195-196), quando advoga que basta a insatisfação popular para justificar e invocar o *recall*, pois “prever motivos de ordem econômica, política ou jurídica para fundamentar o pedido de revogação de mandato é aproximá-lo de institutos como o *impeachment* ou a cassação de mandato” e “o espírito do *recall* consiste exatamente em ser uma válvula de escape para amenizar uma situação de crise por meio da participação popular, dotando a decisão de certo grau de legitimidade.” BEYRUTH, Erick. *O exercício da democracia direta no Brasil: condições, possibilidades e uma proposta de recall*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

¹² Cf. ÁVILA, op. cit.; BARBOSA, Nathalia Sartarello. *Recall e participação cidadã*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018; BEYTURH, op. cit.; BONAVIDES, op. cit.; CLÈVE, op. cit.; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador. JusPODIVM, 2017.

¹³ A Constituição da Colômbia (art. 40, 4 e art. 103), algumas constituições estaduais e leis provinciais da Argentina, e a Constituição do Peru (art. 2, 17, art. 31 e Ley 26.300/1994) também previram sobre a *revocatoria del mandato*, embora, nestes países, sua aplicação não seja possível nos casos de destituição de presidentes da República, restando apenas nos planos provinciais e estaduais, de modo que, para este artigo, interessa a previsão de revogação de mandato referente à destituição de presidentes da república, contida nas constituições do Equador, Bolívia e Venezuela, tendo

discutir a respeito de uma possível adoção da revogação de mandato pelo Brasil, é propício averiguar como está regulamentada a destituição de mandato presidencial nas constituições dos países supracitados, a fim de melhor compreender sua natureza política, jurídica e constitucional, suas formas de execução prática, em termos de realização e tramitação do processo revogatório, bem como possíveis efeitos.

1.2 REVOGAÇÃO DE MANDATO PRESIDENCIAL EM CONSTITUIÇÕES LATINO-AMERICANAS

Tendo este artigo a pretensão de investigar possíveis se há relações de causa-efeito entre o *recall* presidencial e o fortalecimento da insegurança política, é propício averiguar as normas constitucionais de outros países latino-americanos que instituíram a revogação de mandato presidencial. Justifica-se a escolha das cartas políticas do Equador, Bolívia e Venezuela pelo fato de guardarem certas semelhanças e afinidades com o Brasil, sobretudo nos aspectos relacionados à cultura política, além do fato de ambos terem passado por ditaduras militares no passado, o que influencia, de certa forma, a atual conjuntura da organização dos direitos políticos em suas constituições e a compreensão sobre a soberania popular e a democracia.

Outrossim, a América Latina tem passado, desde a redemocratização de boa parte dos seus países, na década de 1980, pelo fenômeno do hiperpresidencialismo, o qual implica a concentração de poder, responsabilidades e expectativas em uma única pessoa, que é o Presidente da República, tendo em vista a compreensão, por parte dos cidadãos, de que um Executivo forte seria capaz de enfrentar quaisquer instabilidades que porventura ocorressem. Contudo, nesse contexto, ao contrário, qualquer desencanto, queda de popularidade do Presidente, ou mesmo crises econômicas podem desembocar numa crise do sistema político,

em vista o recorte temático realizado para fins da pesquisa.

o que exige meios institucionais de enfrentar esses momentos, muito embora poucas constituições latino-americanas resistam ao hiperpresidencialismo¹⁴, mesmo porquê o regime presidencialista apresenta uma rigidez não observada no parlamentarismo, no qual o Chefe do Governo está sujeito ao voto de desconfiança por parte do Legislativo, por exemplo¹⁵, restando como única possibilidade aguardar o término do mandato, ao atingir prazo previsto constitucionalmente – o que é lamentado por Martins¹⁶, para o qual o presidencialismo, “sistema da irresponsabilidade a prazo certo”, ou permite-se a manutenção do governante irresponsável no poder, ou recorre-se ao traumático processo do *impeachment*, desde que, logicamente, esteja envolvido um crime de responsabilidade.

Portanto, desde já percebe-se que a natureza rígida do sistema presidencialista e a destituição de mandato apresentam singularidades no contexto latino-americano. Também por isso a importância de averiguar como está disposto o *recall* presidencial nas constituições de países que o adotaram.

Neste sentido, dispõe a Constituição do Equador, em seu art. 105, que “as pessoas em gozo dos direitos políticos poderão revogar o mandato de autoridades de eleição popular” – o que inclui o Presidente –, de modo que a solicitação de revogação do mandato deverá acontecer entre o primeiro ano de mandato cumprido, e antes do último ano do período eletivo da autoridade questionada. Outrossim, durante a gestão de uma autoridade, só poderá ser realizado um processo de revogação de mandato, que

¹⁴ GARGARELLA, Roberto. Presidencialismo versus direitos no novo constitucionalismo latino-americano. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 49-50.

¹⁵ EBERHARDT, María Laura. Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria del mandato como opción?. *Elecciones*, v. 12, n. 13, 2013, p. 14.

¹⁶ MARTINS, Ives Gandra da Silva. Disciplina jurídica do *impeachment* presidencial no Brasil. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, SP, v. 14, n. 6, maio/ago. 2016, p. 236-237.

deverá ser respaldado por um número não inferior a 10% das pessoas inscritas no registro eleitoral correspondente, ficando o número fixado em 15% para os casos de revogação de mandato de presidentes da República.

Para a destituição do ocupante do cargo presidencial, ainda, a Constituição exige a maioria absoluta dos votos, bem como o aceite por parte do *Consejo Nacional Electoral*, para convocar, em até quinze dias, o referendo, a consulta popular ou ação revocatória de mandato, que deverá ser realizada nos sessenta dias seguintes (art. 106).

A Constituição da Bolívia, por seu turno, estabelece que o governo do país adota como forma de governo uma mescla entre democracia participativa e direta, exercitada a partir de mecanismos como referendo, iniciativa popular, revocatória de mandato, dentre outras (art. 11, I, 1). Quanto à revogação de mandato, esta poderá ser solicitada quando for transcorrido um período que signifique ao menos metade do mandato da autoridade contestada, sendo impossível, ainda, que a ação seja proposta no último ano da gestão da autoridade no cargo (art. 240, II).

Quanto à Constituição Venezuelana, chama atenção a amplitude da revogação de mandato no referido país, em que tal ação é possível para todos os cargos e magistraturas de eleição popular (art. 72), desde que se tenha transcorrido metade do período pelo qual foi eleito o funcionário impugnado, cuja solicitação não deve ser proposta por menos de 20% dos eleitores da circunscrição correspondente. Outrossim, assim como na Constituição do Equador, não se pode propor a revogação de mandato no último ano do mandato da autoridade impugnada.

Observa-se, pois, que as afinidades entre as disposições das referidas Constituições latinoamericanas dizem respeito, principalmente, ao detalhamento dos requisitos e dos procedimentos para a realização do referendo revocatório, que podem ser sintetizados da seguinte forma: para a ocorrência do voto

destituinte, é necessária uma porcentagem de eleitores – que varia entre 10% e 20%, nos três países –, a conclusão da primeira metade do mandato da autoridade cujo mandato é contestado, e a impossibilidade de se propor mais de uma ação de destituição de mandato no período em que a autoridade estiver no poder ou de se propor a referida ação no último ano do mandato questionado.

Nessa perspectiva, como já repisado, não sendo prevista na Constituição brasileira de 1988 a possibilidade de uma decisão popular por termo ao mandato de uma autoridade eleita, diversas pretensões nesse sentido tem surgido desde sua promulgação, visando ampliar o rol de mecanismos de soberania popular, propostas estas que merecem a devida análise por sua relevância à cidadania, à democracia e, não menos importante, à estabilidade e segurança política do país.

Por essa razão, tendo em vista a possibilidade de ser inserida no ordenamento jurídico brasileiro a revogação de mandato, inclusive presidencial, calha analisar as justificativas e disposições contidas nas propostas de emenda à Constituição (PEC's) que almejam instituir o *recall* presidencial.

2. O *RECALL* PRESIDENCIAL EM PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Passadas as primeiras considerações teóricas acerca do *recall*, bem como a sua previsão em ordenamentos jurídicos estrangeiros, esta etapa do estudo consiste em analisar as disposições e justificativas das Propostas de Emenda à Constituição (PEC's) que almejam inserir na Constituição brasileira a revogação de mandato presidencial. A referida pesquisa documental foi realizada tendo como base a técnica de análise de conteúdo formulada por Laurence Bardin¹⁷, que se caracteriza por uma série de atos que vão desde (i) a escolha de documentos; passando

¹⁷ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

pela (ii) exploração do material selecionado; (iii) elaboração de indicadores para interpretação, por meio de um recorte temático que inclui, ainda, a (iv) categorização e (v) codificação dos dados brutos do texto analisado; até a etapa final, de (vi) tratamento dos resultados obtidos por meio do processo de interpretação do conteúdo.

Dessa forma, a aplicação da técnica de Bardin neste estudo consistiu (i) na escolha e seleção de propostas de emenda à Constituição de 1988 relativas à instituição do *recall* presidencial – independentemente da terminologia adotada, isto é, revogação de mandato, destituição de mandato, revocatória de mandato, etc.; (ii) na análise das justificativas apresentadas pelos autores das referidas PEC's, bem como trechos significativos de suas disposições; (iii-v) na definição de indicadores quanto à justificativa e aspectos cronológicos; (vi) na síntese dos resultados e seu contraste com os aportes teóricos da doutrina e possíveis implicações decorrentes de sua instituição quanto à (in)segurança política.

Cumprе ressaltar, de antemão, que o fato de muitas das propostas analisadas a seguir terem sido arquivadas ao final das legislaturas de seus autores – casos das PEC's de número 80/2003, 82/2003, 73/2005, 160/2015, 16/2016 e 25/2016 – não implica prejuízos à análise empreendida, visto que seu intuito é averiguar as disposições e justificativas das referidas propostas de emenda à Constituição que visam instituir o *recall* presidencial, além de analisar a compreensão e o comportamento dos legisladores federais pátrios acerca do referido mecanismo de soberania popular, de modo que a (não) tramitação de algumas propostas não interfere nas conclusões que podem ser extraídas a partir da análise em questão, que desemboca no objetivo final de investigar relações de causa e efeito entre a previsão constitucional e consequente realização do *recall* presidencial e a insegurança política.

Nesse sentido, o pioneirismo da pretensão de instituir o

recall no Brasil ficou por conta da PEC 80/2003, do senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), que almejava incluir no rol dos institutos de democracia participativa o “direito de revogação, individual e coletivo” e o “veto popular”¹⁸, não obstante a ausência de detalhamento de como funcionariam, na prática, cada um dos institutos, no que se refere à porcentagem mínima exigida para a destituição de um representante ou para a rejeição popular de uma lei aprovada. Uma certeza presente em meio às indefinições da proposta é de que o primeiro instituto é o *recall*, visto que na justificativa, o autor menciona este termo, além do fato de citar uma matéria de jornal que considera a destituição de mandato um instrumento de “arrendimento eleitoral”.

A subsequente PEC 82/2003, do senador Jefferson Péres (PDT/AM), almejava trazer profundas alterações na estrutura executiva nos três níveis da federação brasileira. De início, dispôs acerca do “plebiscito de confirmação do mandato do Prefeito, concomitantemente às eleições estaduais”, exigindo 10% dos eleitores do município para a petição de revogação de mandato. Em seguida, aduziu que o “plebiscito de confirmação do mandato presidencial” seria realizado simultaneamente com as eleições municipais, exigindo também a décima parte dos eleitores, mas, agora, da nação, para revogar o mandato questionado. Assim, em caso de votos da maioria absoluta, o mandato impugnado seria dado como encerrado em primeiro de janeiro do ano seguinte¹⁹.

Por seu turno, a PEC 73/2005, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT/SP) dispunha com maior minuciosidade o protótipo do *recall* brasileiro, assentando que tanto o Presidente da República, quanto os membros do Congresso Nacional – estes últimos, tanto individualmente, quanto coletivamente – poderiam ter seus mandatos revogados após um ano da data de posse

¹⁸ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003*. 2003a.

¹⁹ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2003*. 2003b.

nos respectivos cargos. Para ter valia, tal referendo deveria ser realizado “por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral [sic], e exercida, conforme o caso, mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por sete Estados, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles”, ou “mediante a assinatura de dois por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por sete Municípios, com não menos de cinco décimos por cento em cada um deles”²⁰.

A dita proposta dispôs, ainda, que o “referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional”, embora a natureza do *recall* diga respeito à possibilidade de os eleitores revogarem os mandatos dos representantes, e não os próprios representantes legislativos deporem o chefe do Executivo²¹, o que em muito se parece com um *impeachment*, embora não verse estritamente sobre crime de responsabilidade cometido durante o mandato. A PEC 73/2005 também proibiu a realização de mais de um referendo de revogação de mandato durante um mesmo mandato, além de abrir espaço para que Estados, Distrito Federal e Municípios dispusessem, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, acerca dos referendos revocatórios²².

A PEC 8/2015, proposta pelo senador Reguffe (PDT/DF), por sua vez, previu três diferentes etapas para a

²⁰ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2005*.

²¹ Em perspectiva similar, mas sem ignorar as diferenças históricas e contextuais entre as épocas, ao abordar sobre a participação popular de forma direta nos assuntos concernentes ao estado romano, Rousseau assevera que “mesmo nos tempos mais tempestuosos, os plebiscitos do povo, quando o senado não se intrometia, se realizavam sempre tranquilamente e com a grande pluralidade dos sufrágios. Tendo os cidadãos um só interesse, tinha o povo uma só vontade”, depreendendo-se, pois, que a intromissão de representantes legislativos num processo como o *recall* pode prejudicar a regularidade e a espontaneidade concernentes ao processo de destituição de mandato presidencial. ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios do direito político*. Trad. Edson Bini. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2015, p. 95.

²² BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2005*.

revogação de mandato de quaisquer representantes, tanto do Executivo, quanto do Legislativo, dos três entes federados. Nesse prisma, seria importantíssimo o papel da Justiça Eleitoral, posto que esta é responsável por receber os programas de governo dos candidatos, disponibilizando-os na internet em razão da necessária publicidade eleitoral. Assim, nos termos dessa PEC, qualquer político eleito poderia ter seu mandato revogado, “com fundamento no descumprimento de propostas e compromissos”, de modo que à Justiça Eleitoral caberia julgar, em até 90 dias, a referida ação de revogação de mandato. A novidade da proposta reside no fato de que “qualquer eleitor [...] poderá ajuizar ação de revogabilidade de mandato político perante a Justiça Eleitoral”²³, o que difere das demais propostas, que exigem referendo, plebiscito ou iniciativa popular, subscrita por uma parcela significativa da população, para a destituição de mandato.

A PEC 21/2015, de autoria do senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), e quase igual à PEC 80/2003 – embora mais detalhada –, do mesmo autor, visava alterar o art. 14 da Constituição para incluir o “direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo” após dois anos da posse nos respectivos cargos²⁴. Esta proposta é a mais adiantada de todas as analisadas, pois em 31 de janeiro 2019 ficou pronta para ser deliberada no Plenário do Senado Federal, e tem relevância para a discussão por ter retornado à pauta no início do mandato presidencial mais recente, por conta da insatisfação popular com a eleição de Jair Bolsonaro, e a inclinação favorável de parte significativa do parlamento à possibilidade de a população, futuramente, decidir sobre a manutenção ou interrupção de um mandato presidencial em curso.

Noutro sentido, inovou a PEC 160/2015, de autoria do

²³ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2015*. 2015a.

²⁴ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2015*. 2015b.

senador Cristovam Buarque (PDT/DF), por prever uma lei complementar referente ao *recall* de Presidente da República, Governador de Estado ou Distrito Federal, Prefeito ou Senador, representantes eleitos pelo sistema majoritário. Assim, a “consulta popular prevista no *caput* será realizada pela Justiça eleitoral, por iniciativa de, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral, sendo precedida de amplo debate público”²⁵. Outrossim, a revogação de que trata a proposta abrangeria o Vice, em caso de chefe do Executivo com mandato revogado, ou suplentes, em caso de Senador com mandato revogado.

A PEC 16/2016, de autoria do senador João Capiberibe (PSB/AP), previu que a revogação do mandato é uma decisão popular por referendo, não admitindo interferência do Congresso Nacional. O aludido referendo seria convocado pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando uma petição nesse sentido fosse subscrita por, pelo menos, 10% do eleitorado nacional, “distribuídos por pelo menos nove Estados, com não menos de dois por cento dos eleitores de cada um deles”, após o primeiro ano de mandato. Considerar-se-iam revogados os mandatos se a maioria absoluta dos votos do eleitorado assim optasse, não incluindo votos brancos e nulos, e desde que o número de votos pela revogação fosse “superior ao obtido pelos ocupantes dos cargos no pleito anterior”²⁶.

Diferentemente da PEC 16/2016, uma tentativa de creditar ao Congresso Nacional a convocação do referendo revogatório de mandato foi objeto da PEC 17/2016, do senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), que tratava apenas da destituição do Presidente da República e seu Vice, que deveria ser aprovada e convocada pela maioria absoluta de ambas as casas legislativas

²⁵ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n° 160, de 2015*. 2015c.

²⁶ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n° 16, de 2016*. 2016b.

federais²⁷.

Semelhantemente, a PEC 25/2016, proposta pelo senador Cristovam Buarque (PPS/DF), visava incluir o art. 86-A na Constituição, o qual dispunha: “na hipótese de desconfiança dos atos do chefe do Poder Executivo, o mandato poderá ser revogado por deliberação de quatro quintos dos membros do Congresso Nacional ou por iniciativa popular”²⁸.

A primeira parte da previsão – hipótese de “desconfiança dos atos do chefe do Poder Executivo” – tem um caráter subjetivo, podendo gerar uma ampla margem interpretativa sobre como seria mensurada a confiança ou desconfiança dos atos de um governante, e a quem incumbiria atestá-la como requisito para a instituição de uma ação de revogação de mandato. Ademais, não há um detalhamento, na referida proposta, sobre os trâmites de cada uma das possibilidades de revogação do mandato, tampouco previsão de lei complementar para dispor a respeito, diferentemente da PEC 160/2015, também de sua autoria.

Outrossim, a PEC 37/2016, proposta pelo senador Álvaro Dias (PODEMOS/PR), cita como motivos para o *recall* de chefes do Executivo dos três níveis da federação a “expressiva insatisfação dos eleitores da correspondente circunscrição eleitoral com a administração” ou “flagrante descumprimento do programa de governo”. O aludido referendo seria “autorizado pelo respectivo órgão do Poder Legislativo”, e, no caso do Presidente da República, dependeria do Congresso Nacional autorizá-lo ou não, “em face de iniciativa popular subscrita pelo percentual do eleitorado nacional definido no art. 61, § 2º e “realizado pela Justiça eleitoral, observado o disposto em lei complementar federal”²⁹, o que destoava do *recall* em seus moldes

²⁷ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2016*. 2016c

²⁸ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2016*. 2016d.

²⁹ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2016*. 2016e.

originais por envolver o Congresso Nacional numa ação que compete à escolha popular, o que similariza a destituição de mandato, como dito anteriormente, com o *impeachment*, guardadas as dessemelhanças quanto aos fundamentos de um e outro.

Semelhantemente, a PEC 226/2016, proposta pelo deputado federal Rubens Júnior (PCdoB/MA), visava instituir a revogação de mandato dos chefes do Executivo dos três níveis da federação, após um ano de suas respectivas posses, de maneira que o “ato revogatório popular” de mandato presidencial teria a iniciativa de deputado federal ou partido político, e sua realização dependeria da aprovação por uma maioria qualificada de dois terços dos membros do Congresso Nacional, motivada pela desconfiança da população no mandatário eleito. A etapa seguinte, segundo a referida propositura, caberia ao Tribunal Superior Eleitoral consultar a população sobre a remoção ou não do ocupante do cargo Presidente da República, trinta dias após a decisão da Câmara dos Deputados que autorizasse a realização do ato revogatório, proibindo-se a realização de mais de um ato revogatório por mandato³⁰. Mais uma vez, uma proposta que relativiza o caráter popular da revogação de mandato por dispor que a iniciativa de sua realização caberia ao parlamento.

Por fim, a PEC 332/2017, apresentada pela deputada federal Renata Abreu (PODEMOS/SP), tinha como objetivo instituir o *recall* de ocupantes de cargos federais, estaduais e municipais “a qualquer tempo”, o qual seria realizado mediante iniciativa popular dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral, nos casos de cargos eletivos em âmbito federal, por meio de “assinatura de cinco por cento do eleitorado da circunscrição na qual foi eleito o ocupante de cargo eletivo objeto do *recall*.” O referido órgão eleitoral teria o prazo máximo de sessenta dias úteis para se manifestar acerca do atendimento aos requisitos formais da iniciativa popular em questão, de maneira que, em caso de permissão,

³⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 226, de 2016*. 2016a.

o plebiscito destinado ao *recall* ocorreria em até noventa dias corridos, e em caso de haver decisão da maioria pela perda do mandato da autoridade questionada, a Justiça Eleitoral declararia a vacância dos cargos, convocando novas eleições em até noventa dias corridos³¹. Em sua justificativa, a autora menciona uma suposta ausência de legitimidade, credibilidade e capacidade do governo da época em conduzir os rumos socioeconômicos e institucionais do país, má condução do cargo esta que leva à desconfiança popular no mandatário.

Dessa forma, findo o exame das propostas que visam instituir o *recall* no Brasil, independentemente da terminologia empregada, é propício traçar considerações gerais a respeito de suas disposições e justificativas. Retornando-se à discussão metodológica trazida no início desta seção, foi observado que as justificativas apresentadas para as PEC's, em sua maioria, mencionam a perda de confiança da população na autoridade com mandato questionado e em seus atos, bem como a expressiva insatisfação pelo descumprimento de programas de governo firmados em promessas de campanha eleitoral, o que está de acordo com os dois argumentos majoritários aduzidos pela doutrina como fundamentos para a requisição do *recall* – muito embora, como será discutido em seguida, o Brasil adote o mandato representativo, diferentemente do mandato imperativo, no qual o ocupante de cargo político está adstrito a cumprir os compromissos firmados com seus eleitores.

Do ponto de vista cronológico, percebe-se que a maioria das propostas de *recall* são oriundas de um período caracterizado pela grave crise político-econômica pela qual passou o Brasil, período compreendido nos anos a partir de 2014, demonstrando que, na concepção dos parlamentares federais, a revogação de mandato pode ser uma chance para atenuar crises políticas – embora, na prática, possa agravá-los –, dispensando a traumática

³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 332, de 2017*.

possibilidade de *impeachment*³², mas, ao mesmo tempo, impedindo que haja uma estagnação nas estruturas político-administrativas do país em razão da manutenção de governantes sem compromisso com os cargos para os quais foram eleitos, o que, seguindo essa linha de raciocínio, obstaría o progresso e o desenvolvimento da nação – tal qual, por outro lado, a remoção recorrente de presidentes.

Mediante as conclusões extraídas da análise das referidas PEC's, observa-se que a concepção dos legisladores pátrios acerca do *recall* presidencial está de acordo com o que pensam os especialistas no assunto, especialmente no que se refere à iniciativa popular, as justificativas apresentadas – de perda de confiança e insatisfação com o descumprimento de programas de governo –, a porcentagem mínima de subscritos, a previsão de apenas uma revogação por mandato e o acompanhamento pelo Tribunal Superior Eleitoral. Contudo, em que pese a precisão na regulamentação apresentada em algumas das propostas, ainda não é possível afirmar com exatidão se a ampliação do rol de mecanismos de soberania popular, a partir de um eventual ingresso do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro, é isenta de riscos à democracia, à governabilidade e à segurança política, considerando-se fatores de cultura política singulares ao Brasil, cuja democracia passa frequentemente por “testes”, por assim dizer, como golpes de Estado e crises político-econômicas.

Assim, passa o artigo a discorrer possíveis implicações decorrentes da instituição da revogação de mandato presidencial no Brasil, visto que, ao inserir na discussão elementos indissociáveis à democracia participativa como o contexto brasileiro socioeconômico e de cultura política, o *recall* situa-se numa fronteira estreita entre a soberania popular e a insegurança política.

3. O *RECALL* ENTRE O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA E A INSEGURANÇA POLÍTICA

³² Foi nesse sentido, inclusive, a justificativa das PEC's de número 17/2016 e 25/2016.

Após experiências de governo traumáticas, especialmente no período entre as grandes Guerras Mundiais, a democracia paulatinamente foi galgando espaço em diversos países, tornando-se um regime de governo festejado por sua capacidade de permitir a participação de todos nos processos decisórios do país, embora sem utopismos, uma vez que, em virtude da complexidade das sociedades contemporâneas e o grande número de habitantes de cada nação, torna-se indispensável a representação por meio de mandatários eleitos, tanto para os postos no Legislativo quanto no Executivo.

Nesse sentido, sendo a expansão da democracia um fenômeno a ser comemorado, do ponto de vista do incremento na consciência política – que antes se restringia apenas aos partidos políticos e sindicatos, espaços institucionais relativamente aquém do debate público –, tor-anse necessário encontrar meios de aproximar a democracia representativa da democracia direta, meio-termo que Paulo Bonavides chama de democracia participativa, caracterizada pela coexistência entre a representação política dos interesses coletivos, bem como a participação periódica dos cidadãos em processos decisórios além-sufrágio, isto é, os mecanismos de soberania popular: plebiscito, referendo, iniciativa popular, e, em alguns casos, veto direito e revogação de mandato (*recall*)³³.

Por esta ótica, não se ignora que o *recall* figuraria, de fato, como um mecanismo de soberania popular, ao lado dos poucos projetos de lei oriundos de reclamos populares, referendos e plebiscitos. Nesse sentido, Fernandes³⁴ entende que “os institutos de democracia direta são extremamente importantes e necessários” e que “no Brasil poderiam sim ser ampliados”, embora considere, por outro lado, que “o pouco uso desses institutos não fulmina com o nosso modelo democrático”, além do fato

³³ BONAVIDES, op. cit., p. 295-296.

³⁴ FERNANDES, op. cit., p. 783-784.

de que “facilitar o uso desses institutos não é garantia de nada”, mesmo porquê, nas palavras do autor, “uma democracia não é medida apenas pelo aspecto agregativo (mera contagem de número de assinaturas ou de votos em plebiscitos, referendos ou mesmo *recall*)”, pois “se o problema fosse apenas o de facilitar plebiscitos, ou referendos, ou mesmo *recalls*, bastaria copiarmos algumas Constituições”³⁵, demonstrando que o problema da democracia participativa brasileira é mais sofisticado que parece à primeira vista, além de que a mera previsão de institutos de soberania popular na Constituição não representam, por si, um aprimoramento na qualidade política³⁶ – como entende Barbosa³⁷, para a qual o *recall* é capaz e tem como objetivo justamente aprimorar a democracia, especialmente sob o ponto de vista da qualidade política, além de supostamente aproximar representantes e representados em razão do controle social exercido – *accountability* vertical –, que pressiona a melhores condutas por parte da autoridade com mandato impugnado popularmente.

Nessa perspectiva, há que se ressaltar também os

³⁵ Idem, *ibidem*.

³⁶ Vide o baixo número de plebiscitos, referendos e projetos de lei de iniciativa popular introjetados no ordenamento jurídico brasileiro nessas décadas de democratização. À guisa de exemplo, em 1993 foi realizada uma consulta popular por plebiscito para que os cidadãos decidissem sobre a forma e o sistema de governo brasileiro, isto é, entre a monarquia ou república, entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Em 2005, houve o referendo destinado a saber se a maior parte da opinião pública preferia a proibição ou a comercialização de armas de fogo. Já os principais projetos de lei por iniciativa popular convertidos em normas jurídicas são dois: a classificação do homicídio qualificado como crime hediondo, em 1994, e a Lei da Ficha Limpa, fruto de uma grande mobilização social no ano de 2010. Por diversas razões as quais não cabe um maior aprofundamento, tendo em vista o recorte temático do presente artigo, a exemplo da consciência política pouco estimulada no seio da sociedade civil, não há um apreço significativo aos instrumentos de soberania popular já existentes. Por isso mesmo, incluir a destituição de mandato como um direito político sem que haja um maior incentivo ao uso dos demais meios de participação pode torná-lo mais um objeto de mostruário constitucional, isto é, previsto, mas pouco ou não exercitado; ou, em caso de exercício, poder prejudicar a segurança política.

³⁷ BARBOSA, op. cit.

possíveis efeitos nocivos à segurança política e à solidez da democracia em caso da instituição do *recall* sem um maior aprofundamento sobre os requisitos, procedimentos, consequências e demais circunstâncias concernentes a uma destituição de mandato – como, por exemplo, aspectos socioeconômicos e de cultura política particulares ao Brasil –, especialmente de um Presidente da República, cargo revestido de uma importância ímpar em razão da sua própria natureza, de representar e executar os interesses coletivos, mais caros e urgentes à nação, bem como as repercussões institucionais pertinentes ao desenho do presidencialismo clássico, caracterizado pela visibilidade, exposição e suscetibilidade de responsividade, fatores decorrentes da unipessoalidade do cargo presidencial, repleto de atribuições e responsabilidades individuais³⁸.

A esse respeito, com vistas de oferecer um grau de responsabilidade compatível com a dimensão do *recall*, Ávila³⁹ defende que este meio de participação popular “deve ser estabelecido como um instrumento de controle político a ser utilizado por eleitores responsáveis para remoção de agentes políticos, eleitos, irresponsáveis”, servindo, também, “como verdadeira forma de expressão da oposição política, responsável, e não para a oposição inconsequente, sem medidas”, caso contrário, o *recall* pode tornar-se um mecanismo de destituição política antecipada de governos nas mãos da oposição, demonstrando uma espécie de revanchismo eleitoral que surte resultados através do uso dessa via⁴⁰.

Indubitavelmente, a questão trazida por Ávila é uma das mais tormentosas no que se refere à destituição de mandato presidencial, pois a experiência mostra que, no Brasil, a coexistência pacífica entre oposição e situação política tem sido

³⁸ EBERHARDT, op. cit.

³⁹ ÁVILA, op. cit., p. 124.

⁴⁰ SERRAFERO, Mario Daniel; EBERHARDT, María Laura. Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina. *Política y Sociedad*, vol. 54, n. 2, 2017, p. 497-519.

insuficiente, ao ponto de levar o país à polarização e espectros político-ideológicos extremos. Com essas condições, torna-se difícil prever o *recall* presidencial no Brasil como um exercício de oposição política responsável, o que, de conseguinte, poderia trazer intensas inseguranças políticas, em caso de recorrentes consultas visando a revogação de mandato popular.

Dessa forma, há uma tendência de o referido mecanismo de soberania popular tornar-se contraproducente, não cumprindo com as expectativas esperadas, acentuando a insegurança e a instabilidade política pela possibilidade de haver recorrências ao *recall*, a cada mandato, para destituir representantes antes do prazo constitucional, sem conceder-lhes o tempo necessário para realizar as funções executivas, chegando ao ponto de nenhum governante estar apto para tal, dada a instabilidade pela qual poderia passar quando da ocupação do cargo.

Noutra via, o *recall* pode, ainda, favorecer um emocionalismo político nocivo à estabilidade democrática e à segurança política, visto que a autoridade com o mandato sob contenda pode agir de forma populista, convencendo sua base eleitoral a participar ativamente do processo de destituição de mandato para evitá-la, o que faz parte do jogo de defesa e de tentativa de manutenção do cargo, muito embora tal fim ocorra por meios aquém do ideal democrático, o que pode custar a segurança política⁴¹.

Outrossim, em que pese a imprescindibilidade de mecanismos de soberania popular para o fortalecimento dos laços entre representantes e representados, um uso desmedido de plebiscitos, referendos e revogações de mandato podem ser tão danosos à democracia quanto a sua ausência ou insuficiência. Nessa esteira, Clève⁴² afirma que “nem sempre o aumento de participação se reflete numa qualidade maior da ação política”, pois “a participação da população pode, eventualmente, decepcionar.”

⁴¹ BARBOSA, op. cit.

⁴² CLÈVE, op. cit., p. 147-148.

Voßkuhle⁴³ também descortina a cautela que se deve ter com plebiscitos e referendos, afirmando que “eles reduzem a superação de desafios políticos complexos a decisões singulares em termos de sim ou não, por cujo potencial de aproveitamento e implementação no plano político depois respondem outros”. Em perspectiva similar, Bobbio⁴⁴ já havia afirmado que “ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo”, por ser insensata a tentativa de transmutar a democracia semidireta ao ponto de torná-la direta.

Outrossim, sendo o *recall* a destituição de um representante, esta revogação de mandato enseja a realização de uma nova eleição para que outro agente ocupe o lugar da autoridade retirada do posto, o que, por sua vez, exige uma logística complexa que envolve tempo, custos, novas campanhas e demais realidades próprias do processo eleitoral, o que é desgastante, tanto do ponto de vista dos recursos públicos, por conta das campanhas robustecidas por fundos eleitorais públicos, quanto do ponto de vista político-eleitoral, haja vista que a euforia com o *recall* pode impossibilitar que qualquer governo chegue à completude de seu período de mandato, efeito colateral certamente indesejado.

Em muitos sentidos, o *recall* poderia, ainda, fulminar o apreço destinado à representação. E o Brasil é um país que passou por momentos tenebrosos, do ponto de vista democrático, que surrupiaram das mãos do povo o poder e o direito de eleger os responsáveis pelo desenvolvimento social e pelo progresso da nação, fatos que foram ferindo paulatinamente a importância conferida à representação, não obstante, felizmente, esta venha sendo reforçada e valorizada após a redemocratização.

Assim, sendo a representação o elo entre as autoridades

⁴³ VOßKUHLE, Andreas. *Defesa do Estado Constitucional Democrático em tempos de populismo*. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 45-46.

⁴⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 41-42, 53.

governamentais e os cidadãos, observa-se que o Brasil adotou a teoria do mandato representativo ou livre – ou, ainda, discricionário –, segundo a qual aquele que exerce um cargo político tem liberdade para tomar as decisões com base no seu arbítrio, não desprezando, logicamente, o interesse coletivo e os princípios e leis estabelecidas⁴⁵, mas sem dever observância estrita aos programas de governo firmados em campanha eleitoral, os quais servem para captar uma maioria de eleitores e ascender ao poder, mas não significam que deva haver uma adstrição do representante a essas promessas, tampouco somente à sua base eleitoral, já que governa para todos.

Assim, sendo os políticos livres para tomarem as decisões políticas de acordo com suas próprias consciências, nestes casos resta dificultada a possibilidade de revogação de mandato com base em argumentos como descumprimento de programas de governo firmados em promessas de campanha, como assinalado pela doutrina e como pretendido pelas propostas de emenda à Constituição brasileira que versam sobre o assunto. Em primeiro lugar, porque isso desvirtuaria a ideia republicana de governo na qual o Presidente da República eleito deve governar para todos, mesmo tendo sido eleito apenas por uma maioria, ao passo que a fundamentação de uma revogação de mandato com base neste argumento indica uma tendência do *recall* favorecer mais a regra da maioria do que a regra isonômica do governo para todos⁴⁶. Em segundo lugar, porque o universo político é cambiável e dinâmico, portanto, as mudanças referentes às promessas de campanha e programas de governo fazem parte do jogo de dissenso, consenso e negociação que são próprios do campo político, o que faz com que o descumprimento de programas firmados com os eleitores nem sempre seja “culpa” do governante, e, mesmo que fosse, só o contexto fático-político do

⁴⁵ BONAVIDES, op. cit.

⁴⁶ GARCÍA CAMPOS, Alán. La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico. *Quid Iuris*, n. 1, 2005, p. 37.

determinado caso concreto poderia determinar até que ponto tal ação foi fruto de uma incompetência do mandatário ou até mesmo se isso é um motivo suficiente para retirá-lo do cargo por meio de revogação de mandato popular, considerando-se, novamente, a teoria do mandato representativo.

Quanto a isso, Mill⁴⁷ destaca que, não obstante a importância do compromisso dos governantes para com os governados para o bom funcionamento dos governos representativos, aqueles não são vitais para a existência dos segundos, cabendo, portanto, aos eleitores, o juízo de valor acerca das opiniões que devem levá-los a eleger determinados representantes. Noutros termos, “um homem de consciência e reconhecida capacidade deve insistir na plena liberdade de agir como seu julgamento considerar melhor, e não deve consentir servir em outros termos”, contudo, “os eleitores têm direito a saber como ele pretende agir, por quais opiniões ele pretende guiar sua conduta em todas as coisas relacionadas com seu dever público”⁴⁸. Percebe-se, portanto, que não é interessante para um governo democrático o descompasso entre interesses dos representantes e representados, embora, por outro lado, também não seja aceitável a imposição da necessidade de observar estritamente um compromisso, especialmente se o seu descumprimento se traduzir em destituição de mandato – sobretudo presidencial.

Noutro aspecto, a teoria do mandato representativo guarda estreita proximidade com a questão da irrevogabilidade dos mandatos em regimes democráticos representativos, como recorda Bonavides⁴⁹, ao afirmar que “no sistema político que o adota não há lugar para aqueles instrumentos do regime representativo semidireto, como o *recall* dos americanos ou o *Abberufungsrecht* dos suíços”. Para Dallari, o mandato público, que conjuga aspectos políticos e jurídicos, apresenta características

⁴⁷ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Trad. Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2020.

⁴⁸ Idem, *ibidem*, p. 226-227.

⁴⁹ BONAVIDES, op. cit, p. 281.

peculiares que lhe conferem uma maior estabilidade em relação ao mandato privado, próprio do direito civil, que apresenta a revogabilidade como um dos principais elementos. Dessa forma, segundo o autor, adotando o mandato político a irrevogabilidade, deve-se considerar, contudo, que este princípio geral comporta uma exceção, que é justamente o *recall*, “revogação do mandato por motivos exclusivamente políticos”⁵⁰.

Em tom de alerta, Rousseau⁵¹ já havia afirmado que quando o povo institui um governo,

não é um compromisso que ele assume; trata-se de uma forma provisória que ele atribui à administração até que queira ordenar diferentemente. Verdade é que todas essas mudanças são sempre perigosas e que não convém jamais tocar no governo estabelecido a não ser quando ele se torna incompatível com o bem público; mas esta circunspeção é uma máxima da política e não uma regra de direito⁵².

Transportando a discussão para o caso brasileiro, é crível que o país ainda não atingiu um nível de consolidação democrática suficiente a ponto de se cogitar a adoção de uma medida que pode trazer resultados tão drásticos à governabilidade e à segurança política do que a própria manutenção de um representante que descumpra promessas de campanha e que não goza de uma confiança unânime, por assim dizer, de sua população. Diz-se isso porque, não obstante o Brasil preencha condições de caráter democrático, como conferir aos cidadãos as oportunidades plenas e direitos de formular, expressar e de ter suas preferências consideradas na conduta do governo – o que, para Dahl⁵³, são

⁵⁰ DALLARI, op. cit, p. 159-160. No mesmo sentido, Beçak recorda que o mandato “abandonou sua raiz do direito privado e suas origens imperativas para constituir a justificativa normativa que dá autonomia ao representante com relação aos interesses do representado.” BEÇAK, Rubens. Democracia, participação e *recall*. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, a. 4 (2018), n. 5, p. 269.

⁵¹ ROUSSEAU, op. cit., p. 91.

⁵² Idem, ibidem. Outrossim, segundo o mesmo autor, “é bem sabido que é preciso suportar um mau governo enquanto o temos; a questão consiste em encontrar um bom”. Idem, p. 71.

⁵³ DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Trad. Celso Mauro

requisitos para mensurar o grau de amadurecimento democrático de um determinado país –, persistem os incômodos com relação à democracia brasileira, especialmente no que tange à governabilidade e à segurança política⁵⁴.

Ademais, em que pese o preenchimento formal e até mesmo material desses requisitos, deve-se observar, também, elementos históricos e de cultura política particulares ao país, pois mesmo que o Brasil adote as condições estipuladas por Dahl, as experiências ditatoriais e de golpes de Estado reduzem a estabilidade preconizada pelo alcance dos requisitos descritos pelo autor. Dessa forma, uma análise que se preste a aferir o nível de amadurecimento de uma determinada democracia não pode deixar de levar em consideração aspectos históricos e político-culturais, sem os quais a realidade atual estaria descaracterizada.

E em se tratando do Brasil, a consolidação da noção de democracia e do valor que deve ser conferido à representação foram demoradas e ainda estão em processo de gradual aprimoramento. Por essa razão, instituir um mecanismo que, não obstante a faceta de participação popular nas decisões e nos rumos do país ao retirar do poder um Presidente sem a competência adequada para o cargo, pode, ao mesmo tempo, enfraquecer a democracia, pelas razões acima aduzidas, não se afigura interessante para o momento brasileiro atual, ainda polarizado.

É arriscado apostar as fichas do jogo democrático em um mecanismo de soberania popular cujos efeitos concretos e consequências ainda não são conhecidos, por não terem sido aplicados suficientemente em países com histórico de instabilidade democrática e insegurança política, embora as conclusões trazidas pela discussão realizada no artigo apontem para uma acentuação na insegurança política e pulverização do valor conferido à

Paciornik. I. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005, p. 25-27.

⁵⁴ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 9.

representação. Por isso, devem ser estimulados e utilizados os meios já existentes, disponíveis e previstos constitucionalmente, principalmente a técnica dos freios e contrapesos, que modera os poderes, especialmente o Executivo, que tem uma preponderância histórica e uma tendência a extrapolar as competências dos demais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo geral investigar se pode haver uma relação de causa-efeito entre a instituição do *recall* presidencial no direito brasileiro e a insegurança política, visto que há a possibilidade de esta ser prejudicada em caso de utilização do referido mecanismo de soberania popular, contrariando sua finalidade de incrementar as formas de participação popular nos rumos da nação.

Nessa esteira, observou-se que o referido instrumento de soberania popular ainda não foi discutido e testado o suficiente para ser considerado benéfico e conseqüentemente acrescentado ao direito brasileiro, de maneira que uma eventual e apressada previsão da destituição de mandato pode tornar-se motivo de insegurança política, em razão da consolidação democrática que, no Brasil, ainda está em processo de aprimoramento, visto que a revogação de mandato de um Presidente eleito pela maioria pode acentuar ainda mais a polarização política, independentemente da legitimidade do fundamento para a proposição da revogação de mandato.

Em relação às propostas visando inserir o *recall* presidencial na Constituição, constatou-se que estas corroboram as motivações apresentadas pela doutrina para a proposição da revogação de mandato – perda de confiança na autoridade eleita e descumprimento de programas de governo firmados em campanha eleitoral. Outrossim, tanto algumas justificativas quanto o fator cronológico demonstram que o *recall* presidencial é uma

solução de deposição alternativa ao *impeachment*, visto que este é traumático – embora a revogação de mandato popular também o seja, pela própria destituição do mandatário – e só ocorre em caso de crime de responsabilidade provado dentro de um complexo processo jurídico-político.

Outrossim, tendo o Brasil adotado a teoria do mandato representativo, no qual a autoridade eleita é livre para governar sob sua discricionariedade, desde que observados os princípios estabelecidos e o interesse público, logicamente, o *recall* no direito pátrio tornar-se-ia um “estranho no ninho”, visto que, apesar de ser benéfico o compromisso entre representantes e representados, o descumprimento de promessas de campanha não é condição indispensável para o bom funcionamento de um governo democrático e representativo, sendo desproporcional a sua alegação como motivo de depor um representante eleito pela maioria.

Assim, por todas razões apresentadas, conclui-se que, não obstante a faceta democrática do *recall* para a soberania popular, não parece ser propício adotá-lo no direito brasileiro, visto que o referido instrumento não fortaleceria a democracia, podendo, ao contrário, retirar sua estabilidade.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. *Recall – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro*. Tese (Dourado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2O2YvRf>. Acesso em: 9 jul. 2020.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. 2.

- ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BARBOSA, Nathalia Sartarello. *Recall e participação cidadã*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/35p6SiU>. Acesso em: 5 jan. 2021.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BEÇAK, Rubens. Democracia, participação e recall. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, a. 4 (2018), n. 5, p. 263-285. Disponível em: <https://bit.ly/39mycAJ>. Acesso em: 27 jan. 2021.
- BEYRUTH, Erick. *O exercício da democracia direta no Brasil: condições, possibilidades e uma proposta de recall*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2VW784e>. Acesso em: 9 jul. 2020.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 226, de 2016*. Disponível em: <https://bit.ly/3s2btkP>. 2016a. Acesso em: 7 jan. 2021.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 332, de 2017*. Disponível em: <https://bit.ly/3s4bpkL>. Acesso em: 7 jan. 2021.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 8, de 2015*. Disponível em: <https://bit.ly/2CcsJOW>. 2015a. Acesso em: 9 jul. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 16, de 2016*. Disponível em: <https://bit.ly/2O5hHO3>. 2016b. Acesso em: 9 jul. 2020.

- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2016*. Disponível em: <https://bit.ly/2AFMyxD>. 2016c. Acesso em: 9 jul. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2015*. Disponível em: <https://bit.ly/2BORv7X>. 2015b. Acesso em: 9 jul. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2016*. Disponível em: <https://bit.ly/2O82EU2>. 2016d. Acesso em: 9 jul. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 37, de 2016*. Disponível em: <https://bit.ly/2VWrACf>. 2016e. Acesso em: 9 jul. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2005*. Disponível em: <https://bit.ly/2VXyrLA>. Acesso em: 9 jul. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2003*. Disponível em: <https://bit.ly/2BOREs1>. 2003a. Acesso em: 9 jul. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 82, de 2003*. Disponível em: <https://bit.ly/2W082g2>. 2003b. Acesso em: 9 jul. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 160, de 2015*. Disponível em: <https://bit.ly/2AG0vvF>. 2015c. Acesso em: 9 jul. 2020.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito constitucional*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: Participação e Oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. 1. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- EBERHARDT, María Laura. Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas. ¿La revocatoria del mandato como opción?. *Elecciones*, v.

- 12, n. 13, 2013, p. 13-52. Disponível em: <https://bit.ly/38upakO>. Acesso em: 4 jan. 2021.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador. JusPODIVM, 2017.
- GARCÍA CAMPOS, Alán. La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico. *Quid Iuris*, n. 1, 2005, p. 25-40. Disponível em: <https://bit.ly/39cG9ra>. Acesso em: 4 jan. 2021.
- GARGARELLA, Roberto. Presidencialismo versus direitos no novo constitucionalismo latino-americano. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org.). *O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 43-76.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil : e outros escritos : ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2019.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Disciplina jurídica do *impeachment* presidencial no Brasil. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, SP, v. 14, n. 6, maio/ago. 2016, p. 231-251. Disponível em: <https://bit.ly/3bo1C32>. Acesso em: 4 jan. 2021.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Trad. Denise Bottmann. Porto Alegre: L&PM, 2020.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios do direito político*. Trad. Edson Bini. 2. ed. São Paulo: EDIPRO, 2015.
- SAMPAIO, Nelson de Sousa. Eleições e sistemas eleitorais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 20, n. 78, abr./jun. 1983, p. 173-192. Disponível em: <https://bit.ly/3ectZil>. Acesso em: 9 jul. 2020.

- SERRAFERO, Mario Daniel; EBERHARDT, María Laura. Presidencialismo y Revocatoria de mandato presidencial en América Latina. *Política y Sociedad*, vol. 54, n. 2, 2017, p. 497-519. Disponível em: <https://bit.ly/2JZj56B>. Acesso em: 4 jan. 2021.
- VOßKUHLE, Andreas. *Defesa do Estado Constitucional Democrático em tempos de populismo*. Tradução: Peter Naumann. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.