



CURSO DE DIREITO

LEONARDO FURTADO MARTINS

O *RECALL* ELEITORAL NO DIREITO COMPARADO E SUA  
VIABILIDADE NO BRASIL

Fortaleza

2017



LEONARDO FURTADO MARTINS

O *RECALL* ELEITORAL NO DIREITO COMPARADO E SUA  
VIABILIDADE NO BRASIL

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro  
Universitário 7 de Setembro, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Professor Orientador: Me. Felipe dos Reis Barroso

Fortaleza

2017



LEONARDO FURTADO MARTINS

O *RECALL* ELEITORAL NO DIREITO COMPARADO E SUA  
VIABILIDADE NO BRASIL

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro Universitário 7 de Setembro,  
como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Data de Aprovação: Fortaleza, 24 de maio de 2017.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Me. Felipe dos Reis Barroso.

UNI7 – Orientador.

---

Prof. Me. Pedro Jairo Nogueira Pinheiro Filho.

UNI7 – Membro.

---

Esp. José Aldízio Pereira Junior.

UNI7 – Membro.



Aos meus pais por tudo.





## AGRADECIMENTO

À família, em especial ao meu pai, Raimundo, e à minha mãe, Joana, por propiciarem toda a educação e criação necessárias ao meu desenvolvimento como homem e aluno, bem como às minhas irmãs, Raissa e Nathalia, que, apesar das brigas, sempre proporcionaram um ambiente de muita serenidade e harmonia.

Agradeço, igualmente, à minha namorada e companheira, Mikaela, por aguentar, sem reclamar, os longos dias antecedentes a este, assim como por sempre me apoiar neste desafio.

Aos amigos Kátia, Paola e Victor Conde, que desde o início até o final dessa jornada foram os mais próximos amigos da faculdade, mas também aos demais colegas e a todos que integram ou já integraram a turma da sala 29, o meu agradecimento pelos dias de convívio que vão deixar saudade.

Ao corpo docente da faculdade, em especial ao meu professor-orientador Felipe Barroso, pela paciência, disponibilidade, assim como pela ótima orientação nesta pesquisa.



## RESUMO

Este trabalho tem como finalidade analisar e pesquisar os institutos atinentes à democracia participativa, em especial a possibilidade da revogação de mandatos eletivos por votação popular, denominada pelos norte-americanos de *recall* eleitoral. Propõe observar quais desses institutos são aplicados no Brasil e em que medida o são, além de analisar a aplicação do *recall* eleitoral no direito comparado, com suas distintas regras e exigências para instauração do procedimento, visando, ao final, concluir pela viabilidade ou não do *recall* eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro. Para o desenvolvimento do trabalho serão consultadas legislações e obras, estrangeiras e nacionais, além de propostas de emenda à Constituição e normas já revogadas. O grande estímulo deste tema é apresentar um instituto bastante desconhecido e pouco estudado no país, tendo em vista que a revogação de mandato eletivo por votação popular não tem aplicação no Brasil, bem como discorrer um pouco acerca dos outros institutos da democracia participativa e sua escassa aplicação na história do Brasil. O assunto é bastante relevante em meio ao momento politicamente turbulento em que o país se encontra, onde se clama por mais participação popular e se tem uma crise de legitimidade acentuada dos representantes eleitos pelo povo.

**Palavras-Chave:** Democracia participativa. *Recall* eleitoral. Revogação de mandato eletivo. Participação popular.



## ABSTRACT

*This study aims to analyze and search the institutes relatives to participatory democracy, in particular the possibility of revocation of elective mandates by popular vote, named in the United States of America of electoral recall. It also proposes to observe which of these institutes are applied in Brazil and to what extent they are, in addition to analyze the application of electoral recall in comparative law, with it different rules and requirements for initiation of the process, concluding at the end whether electoral recall is viable or not in brazilian legal system. The study is developed through consultation of national and foreign law and works, proposais of constitution amendment and rules already repealed. The great impulse of this theme is to present a largely unknow and not very studied institute in Brazil, once considering that the revocation of elective mandates by popular vote doesn't exist in Brazil, as well as discussing a little about the other institutes of participatory democracy and it scarce application on the history of the Brazil. The subject is very relevant in the turbulent political moment in which the country finds itself, where there is a screaming for more popular participation and occurs a severe crisis of legitimacy of representants elected by the people.*

**Keywords:** *Participatory democracy. Recall election. Revocation. Public mandate. Citizen participation.*



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	19
1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	23
1.1 Mecanismos de democracia participativa no Brasil .....	26
1.1.1 Referendo .....	26
1.1.2 Plebiscito .....	28
1.1.3 Iniciativa Popular .....	30
1.2 Mecanismos de participação popular não previstos na Constituição Federal de 1988 .....	32
1.2.1 Veto Popular .....	32
1.2.2 <i>Recall</i> Eleitoral .....	34
2 <i>RECALL</i> ELEITORAL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL .....	35
2.1 Nomenclatura .....	35
2.2 Conceito .....	35
2.3 Origem .....	36
2.3.1 Origem no mandato imperativo .....	36
2.3.2 Origem nos Estados modernos .....	37
2.4 O <i>recall</i> eleitoral na Califórnia .....	38
2.5 O equivalente ao <i>recall</i> na América Latina .....	40
2.5.1 Bolívia .....	40
2.5.2 Equador .....	41
2.5.3 Venezuela .....	42
2.5.4 Colômbia .....	43
2.6 O <i>Abberufungsrecht</i> na Suíça .....	45
2.7 Traços distintivos do <i>recall</i> .....	46
2.7.1 Cargos revogáveis .....	46
2.7.2 Quórum de convocação .....	46
2.7.3 Quórum de aprovação .....	47
2.7.4 Vedações temporais .....	48
2.7.5 Realização de eleições simultâneas .....	48
2.7.6 Motivação .....	49
2.8 O <i>recall</i> do governador Gray Davis na Califórnia .....	50





2.9 O referendo de revogação do presidente Hugo Chávez na Venezuela.....	52
3 A VIABILIDADE DO <i>RECALL</i> NO BRASIL.....	53
3.1 Histórico da revogação de mandato eletivo no Brasil.....	54
3.2 Aspectos negativos da implementação do <i>recall</i> no Brasil.....	55
3.2.1 Utilização do mecanismo por má-fé .....	55
3.2.2 Inadequação do sistema eleitoral brasileiro .....	56
3.2.3 Elevação de custos .....	58
3.2.4 Risco de crise de governabilidade.....	59
3.2.5 Contrariedade à irrevogabilidade dos mandatos políticos representativos.....	60
3.3 Aspectos positivos da implementação do <i>recall</i> no Brasil .....	62
3.3.1 Efetivação da democracia participativa e da soberania popular.....	62
3.3.2 Responsabilização do eleito frente ao eleitorado – <i>accountability</i> .....	64
3.3.3. Aproximação entre eleito e eleitor .....	64
3.3.4 Alternativa menos traumática em momentos de crise política.....	64
3.4 As proposições de instituição do <i>recall</i> pós-Constituição de 1988 .....	65
3.4.1 PEC 73/2005 .....	66
3.4.2 PEC 160/2015 .....	68
3.4.3 PECs apresentadas no ano de 2016.....	69
3.5 Considerações acerca das propostas brasileiras .....	72
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	75
REFERÊNCIAS.....	79
ANEXOS .....	83



## INTRODUÇÃO

A democracia é a forma de governo ou o sistema político em que o governo é pautado na soberania popular, sendo o poder exercido pelo povo e em nome do povo, podendo o exercício desse poder ser realizado diretamente através dos cidadãos, sem a eleição de representantes, resultando na denominada democracia direta, que é de difícil aplicação nos Estados modernos por conta do tamanho de seus territórios e de sua população. Por outro lado, é possível haver a eleição de representantes para deliberar os assuntos de governo em nome do povo, consagrando a democracia representativa ou indireta, que é o tipo de regime democrático mais usual nos governos atuais.

No entanto, há, nas últimas décadas, uma tendência à utilização de alguns institutos que dão à população o poder de decidir diretamente assuntos do Estado, embora continue havendo a eleição de representantes para o exercício de mandatos eletivos, surgindo, dessa forma, um regime misto chamado de democracia semidireta ou participativa.

Diante da crise de legitimidade política em que o Brasil se encontra, é de suma importância compreender os mecanismos que dão ao povo o protagonismo das decisões, ou seja, aqueles típicos de uma democracia participativa, preceituada no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

Entre esses mecanismos destaca-se o *recall* eleitoral, instituto que dá ao povo a possibilidade de revogar o mandato eletivo de seus representantes democraticamente eleitos, através de uma espécie de referendo, convocado mediante petição subscrita pelo número mínimo de eleitores exigido em lei ou na própria Constituição, consagrando uma espécie de direito de arrependimento político dos eleitores.

Entretanto, embora esse mecanismo seja encontrado principalmente em algumas Constituições de democracias latino-americanas e em alguns estados federados dos Estados Unidos, ele não está presente no texto constitucional brasileiro, que apenas prevê, no artigo 14, como instrumentos de participação popular: a iniciativa popular, o referendo e o plebiscito.

Diante disso, indaga-se o seguinte acerca da temática: é possível instituir o *recall* no Brasil? Se sim, qual modelo melhor se amoldaria ao contexto brasileiro? Esse mecanismo contribuiria para resolver a crise política no Brasil? A sua inclusão poderia trazer consequências negativas para o sistema político brasileiro? São esses

os questionamentos que ensejam a realização desta pesquisa e originaram a escolha deste tema.

A importância do tema deriva do contexto em que a população brasileira está inserida, cenário este eivado de corrupção nas mais variadas instâncias de poder, restando aos cidadãos brasileiros somente a arma do voto para distinguir os bons dos maus representantes, o que tem se mostrado insuficiente.

A relevância dessa tese para a sociedade em geral pode ser atestada também pelas várias e recentes Propostas de Emenda à Constituição (PECs) acerca do assunto apresentadas ao Congresso Nacional, que serão objeto de estudo nesta pesquisa.

O objetivo geral do presente trabalho é conhecer os institutos característicos da democracia participativa, especialmente o *recall* eleitoral e todas as suas particularidades.

Os objetivos específicos desta pesquisa são o estudo das possíveis origens do *recall* eleitoral, que ainda é bastante desconhecido e inexplorado no Brasil, bem como sua conceituação e análise de sua aplicação no direito comparado, em especial nos estados federados dos Estados Unidos e na América Latina, além de realizar o exame de viabilidade da implementação desse mecanismo no Brasil, concluindo acerca de seus pontos positivos e negativos.

O presente trabalho pretende se desenvolver fundamentando-se em pesquisas bibliográfica, documental e legal, baseando-se especialmente em consultas à doutrina nacional e estrangeira, em artigos e entrevistas de juristas, bem como na análise dos dispositivos legais estrangeiros que tratam do *recall* eleitoral e seus derivados e das PECs apresentadas às casas legislativas no Brasil.

Dessa forma, no primeiro capítulo são estudados os pressupostos básicos acerca da democracia participativa, discorrendo a respeito dessa forma democrática adotada pela Constituição Federal e seus mecanismos típicos previstos no artigo 14 do texto constitucional: referendo, plebiscito e iniciativa popular.

No primeiro capítulo são analisados também os mecanismos de democracia participativa não instituídos no ordenamento jurídico brasileiro, oportunidade em que se pretende conceituar e compreender o veto popular e chegar ao tema principal da pesquisa, qual seja o *recall* eleitoral.

O segundo capítulo destina-se, por completo, à análise minuciosa desse mecanismo de revogação de mandatos eletivos, iniciando pelo conceito do instituto,

sua origem e as várias nomenclaturas utilizadas.

Neste capítulo também se faz a apresentação do tratamento do mecanismo nos dispositivos legais e constitucionais estrangeiros, abordando sua utilização em alguns países, para se chegar aos traços distintivos de cada ordenamento jurídico analisado.

Ademais, trata ainda do exame dos casos concretos de utilização do *recall*, examinando os casos Gray Davis e Hugo Chávez, ocorridos, respectivamente, na Califórnia e na Venezuela.

Por fim, o terceiro capítulo desta pesquisa busca aferir a viabilidade da utilização do *recall* eleitoral no Brasil, investigando a história desse dispositivo nos textos legais e constitucionais brasileiros, inclusive os debates que quase culminaram na sua inclusão ainda no texto original da Constituição Federal vigente.

Ademais, este último capítulo ainda visa examinar os defeitos e virtudes de uma possível implementação do *recall* no Brasil, destinando seus últimos tópicos à análise das principais propostas de emenda à Constituição sobre o tema apresentadas desde 1988, observando e comparando com os dispositivos estrangeiros mencionados no segundo capítulo, buscando responder os questionamentos e finalizando com uma conclusão de cunho positivo ou negativo acerca da utilização do mecanismo pelo eleitorado brasileiro.



## 1 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Para que se chegue ao conceito de democracia participativa, faz-se necessário primeiramente estudar sobre a democracia em geral e suas classificações.

A democracia, na doutrina clássica de Aristóteles, era classificada como forma de governo, mas atualmente há divergência doutrinária a respeito da nomenclatura de sua classificação, podendo ser chamada de forma de governo, regime de governo ou sistema político. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 88-90). Quanto à nomenclatura, será utilizada neste estudo a classificação de Aristóteles, que relaciona a democracia como forma de governo.

A forma de governo de um Estado está intimamente ligada à ideia de quantas ou quais pessoas exercem o governo desse Estado.

A classificação de Aristóteles separava as formas de governo de acordo com quem efetivamente exercia o governo naquele determinado Estado.

Segundo o referido pensador, se o governo é exercido somente por uma pessoa e a finalidade é o bem geral, está-se diante da monarquia, já quando aquele que o exerce objetiva interesses próprios chama-se de tirania.

Há também a possibilidade de o governo ser exercido por uma minoria favorecida, geralmente as classes nobres, se, nesse caso, o exercício se faz em benefício da coletividade dá-se o nome de aristocracia, por outro lado, se o objetivo for governar em nome de interesses próprios chama-se oligarquia.

Por fim, a terceira classificação sobre a forma de governo é denominada democracia, sendo o poder de governo exercido pelo povo e em benefício da coletividade.

É o que explica Azambuja em lição acerca da classificação de Aristóteles nos tempos modernos:

Quando o governo é exercido por um só, tendo em vista o bem geral, é a monarquia, ou realeza; quando é um que governa, mas no interesse próprio, desprezando o interesse geral dos governados, oprimindo-os e espoliando-os, temos a forma corrupta ou anômala da monarquia, que é a tirania ou despotia. Quando o governo é exercido por uma minoria privilegiada, pela nobreza, em benefício de toda a sociedade, temos a aristocracia; se o poder é exercido por essa minoria em proveito próprio, aparece a forma impura ou degenerada da aristocracia, que é a oligarquia. Se o poder é ou pode ser exercido por todos os cidadãos, para o bem comum, temos a democracia; se o governo está nas mãos da multidão revoltada ou esta domina

diretamente os governantes, implantando um regime de violência e de opressão, surge a forma corrupta da democracia, que é a demagogia. (2003, p. 205-206)

A democracia é a forma de governo mais utilizada nos Estados modernos e pode ser conceituada basicamente como o governo exercido pelo povo visando o interesse da coletividade.

Dentro da forma democrática de governo, é possível traçar algumas subclassificações que levam em consideração basicamente a forma como o povo toma as decisões em um governo.

Na Grécia antiga, por exemplo, todos os cidadãos se reuniam na *Ágora*<sup>1</sup> para deliberar sobre os mais diversos assuntos, configurando a forma direta de democracia, ou seja, as decisões eram tomadas sem qualquer representante eleito para tal. Embora deva ser destacado que, em Atenas, berço democrático da Grécia, parte pequena da população era considerada cidadã e, portanto, boa parte do povo era inapta a participar das deliberações, o que ocorria principalmente com mulheres e escravos, gerando uma democracia aproximada à ideia de aristocracia, pois terminava por ser um governo onde o poder era deflagrado por poucos. (AZAMBUJA, 2003, p. 216)

Além disso, na Grécia, destaca Darcy Azambuja, ainda que se tratasse de uma democracia exercida diretamente através da assembleia do povo, também havia pessoas eleitas pelos eleitores para representá-los, de forma que o poder da assembleia do povo não era ilimitado, pois as leis eram preliminarmente elaboradas por juristas que integravam o chamado “conselho dos quinhentos”, formando uma espécie de parlamento, cujas decisões eram submetidas à votação pela assembleia do povo. (2003, p. 217).

Atualmente, com a instalação dos Estados modernos, a adoção de uma democracia direta não é mais possível na mesma escala, pois os Estados modernos com seus territórios vastos e suas grandes populações não conseguem comportar tal forma de governo, como acontecia na Grécia, onde poucos detinham a condição de cidadão grego, o que acabava por facilitar o exercício direto do poder pelo povo.

---

<sup>1</sup> *Ágora* é um termo em grego que se refere a uma reunião de pessoas em uma praça pública.



Não seria possível ao Estado moderno adotar técnica de conhecimento e captação da vontade dos cidadãos semelhante àquela que se consagrava no Estado-cidade da Grécia. Até mesmo a imaginação se perturba em supor o tumulto que seria congregar em praça pública toda a massa do eleitorado, todo o corpo de cidadãos, para fazer as leis, para administrar. (BONAVIDES, 2015, p. 293)

Sendo assim, surge a necessidade de se eleger representantes para o exercício do governo pelo povo, mesmo que de forma indireta, ou seja, surge a democracia representativa, aquela em que representantes são eleitos pela população, através do sufrágio, para representar a vontade do povo, consagrando assim a forma democrática de governo que está presente em maior escala nos tempos modernos.

Diante da tentativa de aproximar a democracia representativa da democracia direta, surgiram instrumentos para elevar a participação popular nas decisões de um governo. Por isso se convencionou chamar esta nova modalidade de democracia semidireta ou participativa.

No mesmo sentido, Bonavides destaca que diante da impossibilidade do governo direto típico das cidades-estado gregas, o constitucionalismo democrático contemporâneo, baseado na soberania popular, elegeu alguns instrumentos de participação popular, embora tenham sido conservadas em parte as formas representativas. (2015, p. 302). Logo, houve uma espécie de devolução ao povo da tomada de decisão final em relação a alguns atos.

Silva leciona que “as primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta.” (2017, p. 143).

A democracia participativa, portanto, pode ser classificada como uma forma mista, pois o povo não passa a governar diretamente como nas democracias diretas, mas ganha instrumentos que garantem a sua intervenção concreta nas deliberações de governo, embora os representantes permaneçam existindo, motivo pelo qual também é denominada de democracia semidireta.

## 1.1 MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

O Brasil adota uma democracia predominantemente representativa combinada com instrumentos de participação popular direta, tendendo, portanto, à democracia semidireta ou participativa, conforme lição de José Afonso da Silva:

A constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (democracia representativa), ou diretamente (democracia participativa)*. Consagram-se, nesse dispositivo, os princípios fundamentais da ordem democrática adotada. (2017 p. 139)

Há a previsão no artigo 14 da Constituição Federal<sup>2</sup> das formas de participação popular direta na vida política do país, que se dá através de três instrumentos da democracia participativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular –, seguindo assim uma tendência mundial de dar à população mais instrumentos de participação popular, tendo em vista a inviabilidade de uma democracia puramente direta.

### 1.1.1 Referendo

O referendo consiste em uma consulta feita ao povo após a prática de determinado ato legislativo ou administrativo, tendo como resultado a rejeição ou a ratificação de tal ato pelos eleitores, ou seja, a utilização do referendo é um controle feito *a posteriore* pelo eleitorado e, somente no caso de aprovação da população, é que tal norma considera-se apta a tornar-se vigente. É o que se depreende da lição de Bonavides:

Com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis. Tudo se passa, segundo a ponderação da Barthélemy e Duez, como no sistema de governo representativo ordinário, em que o Parlamento normalmente elabora a lei, mas esta “só se faz juridicamente perfeita e obrigatória” depois da aprovação popular, isto é, depois que o projeto oriundo do Parlamento é submetido ao sufrágio dos cidadãos, “que votarão pelo sim ou pelo não, por sua aceitação ou por sua rejeição”. (2015, p. 303)

---

<sup>2</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

No Brasil, segundo a lei específica que regulamenta o artigo 14 da Constituição Federal (Lei 9.709/98), a principal premissa para que se inicie o procedimento de convocação do referendo é que a matéria a ser deliberada pelo povo seja de relevância para o país, envolvendo questões de natureza constitucional, legislativa ou administrativa<sup>3</sup>.

Existindo a pertinência temática, conforme o disposto no artigo 3º da referida lei<sup>4</sup>, o referendo poderá ter suscitada a sua convocação por meio de decreto legislativo, através de proposta de, no mínimo, um terço dos membros de qualquer das casas do Congresso Nacional. Após aprovada a convocação da consulta popular, segundo o artigo 8º<sup>5</sup>, o presidente do Congresso Nacional comunicará à Justiça Eleitoral, que, por sua vez, deverá, nos limites da sua circunscrição eleitoral, fixar a data em que o referendo será votado, além de dar publicidade à cédula de votação, expedir instruções acerca do procedimento da consulta e assegurar acesso gratuito de partidos políticos e frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil aos meios de comunicação de massa para que se efetive a divulgação das respectivas posições político-partidárias em relação ao tema a ser consultado.

Portanto, conforme previsão legal, a consulta não pode ocorrer sem que se garanta a disponibilidade de ampla informação sobre o tema ao eleitorado, dando ao indivíduo informações para que decida como deve votar.

---

<sup>3</sup> Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

<sup>4</sup> Art. 3º Nas questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e no caso do § 3º do art. 18 da Constituição Federal, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, de conformidade com esta Lei.

<sup>5</sup> Art. 8º Aprovado o ato convocatório, o Presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição:  
I – fixar a data da consulta popular;  
II – tornar pública a cédula respectiva;  
III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo;  
IV – assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta.

Embora consista em um exercício pleno de soberania popular, tal instituto foi realizado somente duas vezes em âmbito nacional, sendo apenas uma a partir da Constituição Federal de 1988.

Segundo o sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 6 de janeiro de 1963, foi realizado um referendo sobre a aprovação ou não do parlamentarismo como sistema de governo. Naquela ocasião, o eleitorado nacional rejeitou tal sistema de governo por uma maioria de mais de 76%, optando, assim pelo sistema do presidencialismo.

Segundo a mesma fonte, o último referendo já realizado ocorreu no dia 23 de outubro de 2005 e versava sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no Brasil. Esse referendo tinha como objeto a edição do artigo 35 do Estatuto do Desarmamento, vedando a comercialização de arma de fogo e munição em todo território nacional, salvo para as entidades previstas na mesma lei, o que restringiria ainda mais o porte de arma de fogo e munições, que já possuía proibições específicas. (2016, *Online*).

O referendo destacava na cédula a seguinte pergunta de forma expressa: "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?" O eleitorado apontou, segundo o TSE, por mais de 63%, o "não" como vencedor, ou seja, a população brasileira vetou o artigo 35 do Estatuto do Desarmamento, que, por conta da rejeição, não entrou em vigor.

No entanto, a aplicação do referendo esgota-se nesses dois exemplos em âmbito nacional, sendo um mecanismo até hoje pouco utilizado pela democracia brasileira.

### 1.1.2 Plebiscito

O plebiscito institui um conceito basicamente similar ao do referendo e em algumas ocasiões até mesmo é chamado de referendo consultivo, ou seja, é, na prática, uma espécie de referendo, porém a consulta à população é feita de forma antecedente às deliberações das casas legislativas. (AZAMBUJA, 2003, p. 224).

Segundo a lei 9.709/98, as circunstâncias de utilização do plebiscito também são decorrentes de matérias de acentuada relevância constitucional, administrativa ou legislativa, nas quais cabe ao povo decidir, pelo voto, a aprovação ou a denegação de ato administrativo ou legislativo ainda a ser praticado.

O procedimento para a instauração também é similar, segundo o artigo 3º da referida lei, devendo-se, primeiramente, atingir o mesmo quórum de convocação – no mínimo um terço em qualquer casa legislativa, depois a Justiça Eleitoral será cientificada e tomará as providências de informação e publicização para a convocação da consulta, que, no caso do plebiscito, é feita de forma anterior à prática do ato administrativo ou legislativo, servindo, portanto, como uma verdadeira consulta prévia ao eleitorado.

Convém destacar, entretanto, que o plebiscito, apesar de ser instalado a partir da mesma lei específica, tem algumas hipóteses de instauração vinculadas, ou seja, há algumas situações em que o procedimento do plebiscito é obrigatório.

Uma das situações é no caso do artigo 4º da lei específica<sup>6</sup>, que estabelece que para a incorporação de estados-membros entre si, além da subdivisão ou desmembramento com a finalidade de anexação a outros Estados ou de formação de novos estados-membros ou territórios deve haver prévia consulta à população interessada através de plebiscito.

Essa consulta vinculada deve ainda ser realizada na mesma data e horário em cada um dos estados-membros interessados, e, caso haja aprovação da alteração territorial, necessitará também de edição de lei complementar pelo Congresso Nacional, em qualquer das casas — Senado Federal ou Câmara dos Deputados —, devendo ser ouvidas as Assembleias Legislativas dos entes federativos envolvidos, oportunidade em que tais assembleias estaduais emitirão suas opiniões, sem caráter vinculativo, e apresentarão detalhes técnicos referentes à área geopolítica afetada.

Após todo esse procedimento, o Congresso Nacional, munido das informações necessárias, poderá aprovar a lei complementar que se destinará a alteração territorial, conforme o disposto no §4º do artigo 4º<sup>7</sup> da supracitada lei.

O plebiscito ainda deve passar pelas casas legislativas a fim de que seja editado dispositivo legal referente ao assunto deliberado pelo povo.

---

<sup>6</sup> Art. 4º. A incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, dependem da aprovação da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas.

<sup>7</sup> § 4º O Congresso Nacional, ao aprovar a lei complementar, tomará em conta as informações técnicas a que se refere o parágrafo anterior.

Segundo o sítio eletrônico do TSE, o plebiscito somente foi utilizado em âmbito nacional uma vez, em 1993, para a escolha da forma e do sistema de governo no Brasil, sendo escolhidos, respectivamente, a república e o presidencialismo em detrimento da monarquia e do parlamentarismo. (2016, *Online*)

### 1.1.3 Iniciativa popular

A iniciativa popular, por sua vez, é o dispositivo que mais se assemelha ao que existia na democracia direta grega. Tal mecanismo consiste no poder da população provocar o Legislativo a editar um texto legal sobre determinado assunto definido pelo povo. Podendo tal provocação se dar já com o texto de lei elaborado pela própria população ou apenas com as linhas gerais determinadas, mas sem texto elaborado. Azambuja conceitua a iniciativa popular da seguinte forma:

A iniciativa popular aproxima-se ainda mais da democracia direta. Pelo *referendum*, a lei elaborada pelo Parlamento adquire força obrigatória; pela iniciativa popular, o Parlamento é obrigado a elaborar uma determinada lei. Se um certo número de eleitores se manifesta pela necessidade de uma certa lei, o Parlamento fica juridicamente obrigado a discuti-la e votá-la. Geralmente a lei votada pelo Parlamento em consequência da iniciativa popular é submetida ainda a *referendum*, a fim de verificar se a maioria dos cidadãos ativos aprova a medida proposta por parte deles. (2003, p. 224-225)

O requisito básico para o início do procedimento é o número mínimo de subscrições, que, no Brasil, segundo o artigo 61, §2º da Constituição Federal<sup>8</sup>, é de um por cento do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, cinco Estados e com, no mínimo, três décimos por cento do total em cada um desses Estados.

Alcançado esse requisito, o projeto, com assunto determinado, é apresentado à Câmara dos Deputados, onde não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo a referida casa legislativa sanar tais vícios, conforme disposição expressa do artigo 13, §2º, da Lei 9.709/98<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Art.61, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

<sup>9</sup> Art.13, § 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

No Brasil, a iniciativa popular, embora não tenha sido utilizada tão frequentemente quanto uma democracia participativa se predispõe a fazer, ainda é o mecanismo dentre os estudados que mais foi utilizado no País.

Segundo o sítio eletrônico do Senado Federal, há quatro exemplos de projetos de lei aprovados através da iniciativa popular desde a promulgação da Constituição de 1988.

A lei 8.930/94 foi o primeiro projeto de lei aprovado utilizando tal mecanismo. A referida lei acrescentou o homicídio qualificado ao rol de crimes hediondos presente na lei 8.072/90.<sup>10</sup> O caso ganhou destaque por seu clamor decorrer do homicídio de uma atriz de uma novela da Rede Globo de televisão, o que resultou na coleta das assinaturas necessárias ao procedimento.

O segundo exemplo tinha como objetivo coibir a compra de votos nas eleições e resultou na lei 9.840/99, que estabelece a punição de cassação de mandato e pagamento de multa ao candidato que comprar votos.

A terceira lei decorrente de iniciativa popular tinha como finalidade o acesso da população de renda mais baixa à terra urbanizada, procurando diminuir o déficit habitacional do país e resultou na criação do fundo nacional de habitação social. Porém, essa lei teve um trâmite bem mais lento que as demais, iniciando o seu procedimento em 1992 e se encerrando somente em 2005 com a sanção presidencial.

Por fim, o quarto e último exemplo até a presente data é o da já bastante conhecida Lei Complementar 135/2010 ou Lei da Ficha Limpa, que inclui hipóteses de inelegibilidade, visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato eletivo.

Apesar de ter sido o mecanismo mais utilizado dentre os existentes no país, as críticas em relação a esse dispositivo concentram-se principalmente em relação ao percentual mínimo exigido, que, por representar mais de um milhão de eleitores espalhados pelos estados-membros, impossibilita que o mecanismo seja mais frequentemente utilizado. (AGÊNCIA SENADO, 2015, *Online*).

Há, entretanto, no Legislativo, pendente de deliberação, o Projeto de Lei (PL) nº 4.850, numeração da Câmara dos Deputados, que tramita no Senado como Projeto de Lei da Câmara nº 27/2017. Esse projeto decorre do mais recente uso do

---

<sup>10</sup> A lei 8.072/90 trata especificamente dos crimes hediondos.



mecanismo de iniciativa popular, sendo deflagrado mediante movimento do Ministério Público Federal em combate à corrupção. Foram consideradas válidas 1.741.721 (um milhão, setecentos e quarenta e uma mil, setecentos e vinte e uma) assinaturas (AGÊNCIA SENADO, 2017, *Online*). Aqui não convém detalhar o projeto, pois ainda está em trâmite, podendo ser alterado, mas estabelece o PL, segundo a própria ementa retirada do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: “medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos”. Até a presente data, consta como último estado do PLC no Senado, em 12/04/2017: “aguardando designação do relator”.

## 1.2 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NÃO PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 previu em seu texto apenas estes três mecanismos típicos da democracia participativa. No entanto, fora do contexto brasileiro há vários outros instrumentos que dão ao povo o papel de deliberar sobre temas relevantes, entre os quais se destacam o veto popular e o *recall* eleitoral, que será profundamente detalhado no capítulo 2.

### 1.2.1 Veto popular

O veto popular é um mecanismo de controle legislativo exercido diretamente pelo povo. Consiste na possibilidade da população de determinado território, mediante um número mínimo de assinaturas, convocar referendo para submeter um texto de lei já aprovado pelo Legislativo e prestes a ser posto em execução a referendo popular para aprovação ou rejeição do eleitorado (BONAVIDES, 2015, p. 316).

Vários países preveem esse mecanismo, sendo uma das principais expressões da soberania popular existente. No entanto, o instituto do veto popular não está previsto na Constituição Federal, inviabilizando sua utilização no âmbito federal.

Há, porém, no município de Fortaleza (CE), previsão na lei orgânica municipal, estabelecendo que o veto popular é uma das formas de participação popular direta do povo dentro da circunscrição local.



O dispositivo é previsto no art. 5º<sup>11</sup> e no art. 61<sup>12</sup> da referida lei, que prevê o veto popular como uma das modalidades de iniciativa popular, sendo esta exercida quando houver obra pública ou privada em contrariedade ao interesse público ou ao meio ambiente e ainda dispõe sobre a hipótese de determinada obra interessar especificamente somente a bairro ou distrito dentro do município. Nesse caso exige-se apenas 5% dos eleitores domiciliados naquela localidade.

Há, também, no município de Aracaju (SE), de forma bastante similar, previsão, no artigo 104<sup>13</sup> da lei orgânica municipal, de utilização desse mecanismo através da iniciativa popular de 5% do eleitorado.

A lei ordinária municipal de nº 3.037/02 regulamenta o veto popular em Aracaju e dispõe que, através deste mecanismo, é possível vetar uma lei aprovada pela Câmara de Vereadores e já sancionada pelo prefeito, aplicando procedimento semelhante ao da iniciativa popular, salvo algumas particularidades, conforme o parágrafo único do artigo 10 da referida lei<sup>14</sup>. Após a aprovação e

---

<sup>11</sup> Art. 5º A iniciativa popular de lei, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e o veto popular são formas de assegurar a efetiva participação do povo nas definições das questões fundamentais de interesse coletivo.

Parágrafo único. O veto popular não alcançará matérias que versem sobre tributos, organização administrativa, servidores públicos e seu regime jurídico, funções ou empregos públicos, aumento de remuneração de pessoal, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

<sup>12</sup> Art. 61. A iniciativa popular, no âmbito do Poder Executivo Municipal, será tomada por 5% (cinco por cento) do eleitorado do Município, mediante apresentação de:

I – planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

II – veto popular a obra pública ou privada considerada contrária ao interesse público ou prejudicial ao meio ambiente.

§ 1º Quando se tratar de interesse específico no âmbito do bairro ou distrito, a iniciativa popular ou o veto popular poderá ser tomado por 5% (cinco por cento) dos eleitores inscritos ali domiciliados.

§ 2º A obra objeto do veto deverá ser submetida a referendo popular.

<sup>13</sup> Art. 104 – A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação, à Câmara de Vereadores, de Projetos de Lei ou Veto subscritos por, no mínimo, (05) cinco por cento de eleitorado municipal.

<sup>14</sup> Art. 10, Parágrafo Único – o veto popular é a rejeição por parte da população municipal de lei aprovada pela Câmara e sancionada pelo Prefeito, com ou sem vetos deste, regendo-se o seu trâmite pelo regramento da iniciativa popular com as seguintes alterações;

I – É possível o veto da matéria vetada pelo Prefeito;

II – Publicada a lei, a qualquer tempo poderá a população exercer o seu direito de veto;

III – A Câmara será cientificada da propositura do veto que, feita por mais de 5% (cinco por cento) do eleitorado torna obrigatória a sua inclusão em pauta na primeira sessão

publicação de leis, o veto popular pode ser utilizado, a qualquer tempo, mediante propositura de 5% do eleitorado, o que torna obrigatória sua apreciação na pauta da sessão seguinte, ficando sobrestadas as demais deliberações enquanto não for apreciado o veto.

No que se refere à aprovação ou rejeição do veto, o artigo 10, parágrafo único, IV, dispõe que somente pode ser derrubado o veto popular por maioria absoluta dos vereadores, sendo aprovado ou rejeitado no todo.

Tal dispositivo foi invocado para vetar uma lei municipal aprovada pela Câmara e sancionada pelo prefeito, que objetivava o aumento das passagens de ônibus no município. A população de Aracaju se mobilizou para conseguir o número mínimo de assinaturas para o veto, entretanto, a Associação Nacional das Empresas de Transporte Urbano ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)<sup>15</sup> no Supremo Tribunal Federal (STF) contra dispositivos da lei orgânica municipal, fundamentando-se em uma possível violação ao modelo democrático e ao processo legislativo. Porém, segundo consulta processual realizada no sítio eletrônico do STF, ainda não houve julgamento.

### 1.2.2 Recall eleitoral

O *recall* eleitoral é outro mecanismo típico da democracia participativa, sendo adotado em vários países e contendo particularidades em cada um deles. Em alguns Estados adota-se outra nomenclatura, mas o conceito básico geralmente conserva-se similar, consistindo, assim, no direito dado ao povo de revogar o mandato de quem ele mesmo elegeu, funcionando, portanto, como um mecanismo de controle político que tende a aproximar o representante e os seus eleitores, que exercem uma espécie de direito de arrependimento eleitoral.

Tal mecanismo será profundamente estudado no capítulo seguinte.

---

seguinte, sobrestada a apreciação de qualquer matéria enquanto não apreciado o veto popular;

IV – A propositura do veto só poderá ser derrubada por maioria absoluta dos vereadores;

V – O veto só poderá ser aprovado ou rejeitado no todo, sendo vedado o seu fracionamento ou qualquer alteração por parte dos vereadores;

VI- Aprovado o veto popular, a Câmara revogará as normas que constituem o seu objeto mediante decreto legislativo.

<sup>15</sup> A arguição de descumprimento de preceito fundamental é uma ação constitucional autônoma, ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal, que visa evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, decorrente de ato do poder público.

## 2 RECALL ELEITORAL E A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Neste capítulo será estudado com mais profundidade o mecanismo de revogação de mandato eletivo, que possibilita ao povo, desde que atendidos os requisitos de cada ordenamento jurídico que o adota, o direito de revogar o mandato dos detentores de cargos eletivos, sendo detalhados os procedimentos existentes na Califórnia e em alguns países da América Latina.

### 2.1 NOMENCLATURA

O termo *recall*, ao ser traduzido do inglês para o português, apresenta vários significados. No entanto, na presente pesquisa, tal palavra será utilizada no significado de revogar, anular, cancelar, destituir ou demitir.

Dentro do ambiente jurídico, tal palavra ainda pode se referir a dois mecanismos: o primeiro é o *recall* previsto no Direito do Consumidor, que não é o objeto de estudo neste trabalho; e o outro é o *recall* político ou eleitoral, uma modalidade de revogação de mandato eletivo, mediante votação popular, que consiste no tema principal em estudo.

Embora essa nomenclatura americana seja a mais conhecida, há alguns ordenamentos jurídicos que adotam procedimento similar, porém com uma nomenclatura distinta como, por exemplo, '*revocatoria del mandato*' e '*referendo revocatório*', utilizadas em países da América Latina.

### 2.2 CONCEITO

O *recall* eleitoral ou político encontra previsão, principalmente, em alguns estados e cidades norte-americanas e ainda em vários países da América Latina, conforme será visto adiante.

Embora eventualmente a nomenclatura e algumas regras procedimentais sejam distintas, o conceito conserva-se basicamente semelhante.

É um procedimento de cunho político que visa destituir, por meio do voto popular, um representante eleito pelo corpo de eleitores de determinada localidade, conforme leciona Bonavides:

É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando. Determinado número de cidadãos, em geral a décima parte do corpo de eleitores, formula, em petição assinada, acusações contra o deputado ou magistrado que decaiu da confiança

popular, pedindo sua substituição no lugar que ocupa, ou intimando-o a que se demita do exercício de seu mandato. (2015, p. 313-314)

Conceituação similar sobre o tema é a de Darcy Azambuja, ao referir-se ao *recall* aplicado nos estados-membros norte-americanos:

Em alguns Estados da União Americana tem tido, nestes últimos anos, larga aplicação, não somente para membros da Câmara como para membros do Executivo e do Judiciário, o recall. Um certo número de eleitores, 20 a 25% do total, pode pedir que o cidadão seja submetido ao recall, ou revogação. O indivíduo recalled pode apresentar-se à reeleição e imprimir na cédula de voto sua defesa. Se for reeleito, correm por conta dos petionários do recall as despesas feitas com a eleição, para o que previamente eles são obrigados a prestar caução. (2003, p. 236)

Faz-se necessário observar, como já fora alertado, que cada localidade detém regras específicas acerca do mecanismo, variando, principalmente, em relação aos cargos que potencialmente podem ser destituídos e ao procedimento da revogação, como será visto adiante.

## 2.3 ORIGEM

Há, nas civilizações mais antigas, relatos de mecanismos similares ao *recall*, entre esses mecanismos encontra-se o mandato imperativo, que, embora não exista mais, pode ter servido de base para a criação do *recall* eleitoral, e, por isso, convém discorrer um pouco acerca de seu conceito para adiante analisar a origem do *recall* nos Estados modernos.

### 2.3.1 Origem no Mandato Imperativo

O mandato imperativo era a forma de representação usual na Idade Média, embora tenha sido banida de todas as Constituições modernas, por suas características, que obrigavam o eleito a seguir todas as instruções e posições políticas que os eleitores estabeleciam, exatamente como ocorre no instrumento de mandato do direito privado (AZAMBUJA, 2003, p. 233)

Segundo Azambuja, essas características tornam inúteis, por exemplo, as assembleias, pois se cada representante fosse vinculado à vontade de seus eleitores, qualquer discussão seria inútil, impossibilitando uma conciliação de interesses, gerando, assim, a primazia do interesse da maioria sobre a minoria e inclusive sobre o interesse público. (2003, p. 235)

Bonavides destaca que o mandato imperativo é progressivamente acolhido pelas democracias semidiretas, haja vista o domínio exercido pelo eleitor em relação ao seu representante. Aduz ainda que nesses governos o mandato se faz imperativo, não somente por exigência morais e políticas que atuam sobre o representante, obrigando-o a decidir com base na posição, nos interesses e nos compromissos eleitorais partidários, mas também por determinações jurídicas, mediante instrumentos de revogação de mandato eletivo, como o *recall* eleitoral. (2015, p. 283)

Por outro lado, Ávila conclui que, atualmente, o *recall* não significa uma volta aos tempos de mandato imperativo, pois se trata de mecanismo de controle fundamentado na responsabilidade do representante, que tem o dever de prestar contas e de permitir que os eleitores exerçam a devida fiscalização sobre seus atos. (2009, p. 73)

### 2.3.2 Origem nos Estados modernos

Nos Estados modernos, entretanto, o *recall* político teve origem nos Estados Unidos, embora nunca no âmbito federal, com previsão, inicialmente, na cidade de Los Angeles (1903) e atualmente incluído nos dispositivos legais de 19 estados americanos e mais o distrito de Columbia, conforme se depreende de texto do sítio eletrônico oficial da Conferência Nacional das Legislaturas Estaduais (NCLS), entidade norte-americana de apoio às legislaturas:

*The recall device began in the United States in a municipality--Los Angeles--in 1903. Michigan and Oregon, in 1908, were the first states to adopt recall procedures for state officials; Minnesota (1996) and New Jersey (1993) were the most recent.*<sup>16</sup> (2016, Online)

Segundo Paulo Bonavides, a Constituição de Weimar também previa tal mecanismo:

A Constituição de Weimar em seu artigo 71 dispunha sobre a destituição do Presidente do Reich, a pedido do Reichstag, através de votação popular. Feita a consulta, o recall se consumava com a queda do Presidente, quando o resultado da votação lhe era desfavorável ou com sua manutenção no poder, quando a confiança popular lhe renovava o mandato, reelegendo-o e dissolvendo o Reichstag. (2015, p. 314)

<sup>16</sup> [Tradução livre do autor] O mecanismo de *recall* teve origem nos Estados Unidos, no município de Los Angeles, em 1903. Michigan e Oregon, em 1908, foram os primeiros estados a adotar o procedimento de *recall* contra oficiais de Estado; Minnessota (1996) e New Jersey (1993) foram os mais recentes.

Feita a análise da origem do mecanismo de revogação de mandato eletivo, passa-se ao exame dos procedimentos propriamente ditos, iniciando pelo rito existente na Califórnia.

## 2.4 O *RECALL* ELEITORAL NA CALIFORNIA

A Califórnia é um dos estados federados norte-americanos que adota o *recall* como forma de revogação do mandato eletivo de seus representantes e, nessa pesquisa, terá seu procedimento analisado por ter ocorrido lá um dos exemplos históricos da aplicação desse mecanismo no mundo, a revogação do mandato eletivo do governador Gray Davis, em 2003, que ainda será objeto de estudo nessa pesquisa.

Todo o rito do *recall* na Califórnia está contido no artigo 2º da *Califórnia Code* [Constituição da Califórnia], sendo detalhado no Código Eleitoral em mais de 60 artigos.

Segundo a seção 13 do artigo 2º<sup>17</sup>, tal procedimento pode atingir quaisquer servidores eletivos do estado federado.

Conforme a seção 14 do mesmo artigo<sup>18</sup>, o rito do *recall* inicia-se com a entrega de uma petição assinada por cidadãos da Califórnia ao secretário de Estado. Tal petição deve conter as razões para o afastamento do representante popular, destacando-se, nesse procedimento, que tais razões não precisam ser de motivação específica, ou seja, não é necessário que haja qualquer comportamento ilícito do eleito, o que configura uma das principais características desse modelo californiano que se baseia apenas na confiança do eleitorado no representante.

---

<sup>17</sup> SEC.13. *Recall is the power of the electors to remove an elective officer. .*

<sup>18</sup> SEC.14. (a) *Recall of a state officer is initiated by delivering to the Secretary of State a petition alleging reason for recall. Sufficiency of reason is not reviewable. Proponents have 160 days to file signed petitions.*

(b) *A petition to recall a statewide officer must be signed by electors equal in number to 12 percent of the last vote for the office, with signatures from each of 5 counties equal in number to 1 percent of the last vote for the office in the county. Signatures to recall Senators, members of the Assembly, members of the Board of Equalization, and judges of courts of appeal and trial courts must equal in number 20 percent of the last vote for the office.*

(c) *The Secretary of State shall maintain a continuous count of the signatures certified to that office.*

Ainda segundo o mesmo dispositivo, o proponente terá 160 dias para reunir o número de assinaturas equivalente a 12% – no caso de oficiais estaduais – ou 20% – no caso de senadores, deputados e juízes – do eleitorado presente na última votação, distribuídos em não menos do que cinco condados com, no mínimo 1% de assinaturas em cada condado. O procedimento somente continua caso se consiga o número de assinaturas no prazo estabelecido.

Caso atinja o número de subscrições mínimo, o governador convocará, no prazo de sessenta a oitenta dias, eleição para determinar se o representante deverá ser destituído e, caso assim seja, quem será o novo eleito para o cargo. Esse é outro traço bastante interessante do *recall* na Califórnia, sendo replicado em vários outros estados federados dos Estados Unidos, no dia da votação do *recall* o eleitor vota primeiramente para determinar se o indivíduo será destituído e, após isso, mas no mesmo ato, para indicar quem deve ser o novo eleito na hipótese do *recall* ser aprovado, ocasionando eleições simultâneas.

A eleição de *recall* poderá ser realizada em um prazo de até 180 dias, contados da data em que se recolheu e certificou o número mínimo de assinaturas, e, preferencialmente, deverá coincidir com as eleições locais de cada circunscrição eleitoral, conforme disposição constante na seção 15 do artigo 2º<sup>19</sup>.

Caso na eleição a maioria dos eleitores vote pela destituição do representante, o indivíduo que conseguir a maioria dos votos na segunda etapa da votação será o sucessor eleito.

A seção 17<sup>20</sup> prevê ainda que, caso o *recall* seja iniciado contra o governador ou o secretário de Estado, as funções do cargo em questão serão

---

<sup>19</sup> SEC. 15. (a) An election to determine whether to recall an officer and, if appropriate, to elect a successor shall be called by the Governor and held not less than 60 days nor more than 80 days from the date of certification of sufficient signatures.

(b) A recall election may be conducted within 180 days from the date of certification of sufficient signatures in order that the election may be consolidated with the next regularly scheduled election occurring wholly or partially within the same jurisdiction in which the recall election is held, if the number of voters eligible to vote at that next regularly scheduled election equal at least 50 percent of all the voters eligible to vote at the recall election.

(c) If the majority vote on the question is to recall, the officer is removed and, if there is a candidate, the candidate who receives a plurality is the successor. The officer may not be a candidate, nor shall there be any candidacy for an office filled pursuant to subdivision (d) of Section 16 of Article VI.

<sup>20</sup> SEC. 17. If recall of the Governor or Secretary of State is initiated, the recall duties of that office shall be performed by the Lieutenant Governor or Controller, respectively.

exercidas temporariamente pelo vice-governador ou pelo controlador, respectivamente.

Na hipótese do *recall* ser rejeitado, não poderá haver novo procedimento iniciado contra o mesmo representante pelo prazo de seis meses e o indivíduo que manteve o seu cargo será ressarcido pelo Estado pelos custos despendidos na eleição, conforme texto da seção 18<sup>21</sup>.

## 2.5 O EQUIVALENTE AO *RECALL* NA AMÉRICA LATINA

Na América Latina vários países adotam institutos semelhantes ao *recall* americano, aplicando apenas uma nomenclatura diferenciada. É o caso de Bolívia, Equador, Venezuela e Colômbia, que terão seus dispositivos constitucionais e legais analisados a seguir.

### 2.5.1 Bolívia

A *Constitución Política del Estado* [Constituição Boliviana] dispõe sobre a revogação de mandato eletivo em vários artigos ao longo de seu texto. Entre eles, destaca-se o artigo 240<sup>22</sup> que prevê que, com exceção dos cargos de órgãos judiciais, todas as pessoas que exercem cargos eletivos poderão ter seu mandato revogado, inclusive o presidente da Bolívia,

Depreende-se do mesmo artigo a limitação temporal da *revocatoria del mandato*, nomenclatura utilizada na Bolívia para se referir ao *recall*. Tal limitação

---

<sup>21</sup> SEC.18. *A state officer who is not recalled shall be reimbursed by the State for the officer's recall election expenses legally and personally incurred. Another recall may not be initiated against the officer until six months after the election.*

<sup>22</sup> *Artículo 240.*

*I. Toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial, de acuerdo con la ley.*

*II. La revocatoria del mandato podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del periodo del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo.*

*III. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento de votantes del padrón electoral de la circunscripción que eligió a la servidora o al servidor público.*

*IV. La revocatoria del mandato de la servidora o del servidor público procederá de acuerdo a ley.*

*V. Producida la revocatoria de mandato el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a ley.*

*VI. La revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo.*



exige que, para o início do procedimento, tenha transcorrido, pelo menos, a metade do mandato do indivíduo e que isto não ocorra no último ano do período.

Outra limitação imposta é acerca da quantidade de vezes que o mecanismo pode ser utilizado. O artigo 240, inciso VI, dispõe que o procedimento só pode ser utilizado uma vez por mandato eletivo.

Ainda no artigo 240 é estabelecido o número mínimo de subscrições, que é de 15% dos votantes na circunscrição eleitoral que representa o eleito.

Caso tal procedimento seja aprovado, o cargo eletivo será declarado vago. No caso específico do presidente, o artigo 171<sup>23</sup> da Constituição boliviana estabelece que, ao ser aprovada a revogação do mandato, o vice-presidente assumirá o cargo e deverá convocar novas eleições em até noventa dias.

### 2.5.2 Equador

No Equador, assim como na Bolívia, a nomenclatura utilizada para a revogação de mandato também é *revocatoria del mandato*.

Segundo o artigo 105<sup>24</sup> da *Constitución de la República del Ecuador* [Constituição Equatoriana], as pessoas em gozo dos direitos políticos poderão pedir a revogação do mandato eletivo de representantes, inclusive o do presidente do Estado.

O mesmo artigo também estabelece a exigência de que o mandato do representante não esteja nem no primeiro ano e nem no último ano, além de proibir a utilização do mecanismo mais de uma vez por mandato.

Na parte final do artigo 105, há a previsão do número mínimo de subscrições necessárias para iniciar o procedimento. No caso específico do

---

<sup>23</sup> *Artículo 171. En caso de revocatoria del mandato, la Presidenta o el Presidente del Estado cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir la Presidencia la persona que ejerza la Vicepresidencia, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la Presidencia del Estado a realizarse en el plazo máximo de noventa días*

<sup>24</sup> *Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato. La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.*

Equador, a exigência é de 15% — no caso de procedimento contra o presidente — ou 10% — em procedimentos contra os mandatários dos demais cargos — do eleitorado da respectiva circunscrição.

A petição devidamente subscrita deverá ser encaminhada e aceita pelo Conselho Nacional Eleitoral, que convocará, no prazo de quinze dias, a votação do *recall*, devendo esta ocorrer em um prazo máximo de sessenta dias, conforme o artigo 106<sup>25</sup> da Constituição do Equador.

Conforme o que dispõe o artigo 107<sup>26</sup>, para a aprovação e a consequente destituição do representante é necessário que, no certame, se atinja o equivalente à maioria absoluta dos votos válidos — para todos os cargos, exceto o de presidente — ou a maioria absoluta dos eleitores – no caso do cargo de presidente. Caso o procedimento seja aprovado, o cargo será declarado vago e será assumido pelo respectivo sucessor constitucional.

### 2.5.3 Venezuela

A nomenclatura utilizada para representar o *recall* na Venezuela também é *revocatoria del mandato* e tal mecanismo é regulado principalmente pelo artigo 72 da *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* [Constituição da Venezuela].<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Art. 106.- El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días. Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes. El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.

<sup>26</sup> Art. 107.- Los gastos que demande la realización de los procesos electorales que se convoquen por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados se imputarán al presupuesto del correspondiente nivel de gobierno; los que se convoquen por disposición de la Presidenta o Presidente de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al Presupuesto General del Estado.

<sup>27</sup> Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato.

O *recall* venezuelano, segundo o referido artigo, pode ser aplicado a todos os cargos e magistraturas de eleição popular, inclusive o de presidente, o que já ocorreu anteriormente com o ex-presidente Hugo Chávez, em 2004.

Na Venezuela, somente é possível utilizar *recall* após a metade do mandato do indivíduo e não mais de uma vez durante esse período.

O número mínimo de subscrições para que o procedimento se inicie é de 20% dos eleitores inscritos na circunscrição correspondente, devendo ter um quórum de participação mínimo de 25% de votantes no dia da eleição do *recall*.

Ainda segundo o artigo 72, a revogação do mandato é aprovada caso os votos favoráveis atinjam número igual ou superior ao de votos contrários. Na hipótese de aprovação, o mandato será considerado revogado, devendo se iniciar a sucessão do cargo.

O mecanismo venezuelano será mais estudado adiante, na análise do caso concreto ocorrido com o ex-presidente Hugo Chávez em 2004.

#### 2.5.4 Colômbia

A revogação de mandato na Colômbia, assim como nos Estados Unidos, não tem aplicação prevista para o cargo de presidente, porém, como a autonomia dos estados-membros colombianos é menor em relação ao país norte-americano, a *Constitución Política de Colombia* [Constituição da Colômbia] já traz em seu texto a chamada *revocatoria del mandato* para os cargos de governadores e prefeitos, além dos demais cargos eletivos, exceto o de presidente.

Na referida Constituição, há a previsão apenas no artigo 40, inciso 4<sup>28</sup>, que somente diz que o cidadão tem direito de participar e de exercer o controle

---

*Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley.*

*La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.*

*Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.*

<sup>28</sup> *ARTICULO 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

*4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*

político através da revogação do mandato dos representantes eleitos, conforme o que dispuser a lei e a Constituição.

A lei que regulamenta o procedimento de revogação de mandato eletivo na Colômbia é a lei 134/94.

O artigo 64<sup>29</sup> da referida lei dispõe que o requisito mínimo para a convocação do referendo de revogação é a subscrição de um número de cidadãos equivalente a pelo menos 40% do total de votos válidos do certame que elegeu o representante questionado naquela circunscrição.

Somente pode ser feito o pedido depois de respeitado o período de um ano de mandato, contado a partir da posse do indivíduo.

A lei colombiana prevê, no artigo 65<sup>30</sup>, que a solicitação do recall deve conter as razões do pedido, podendo ser apenas duas: a insatisfação geral da população ou o descumprimento do programa de governo.

Após aprovada a solicitação e expedida a certificação, o representante será informado do procedimento, dentro do prazo de cinco dias, pelo órgão competente.

O artigo 67<sup>31</sup> prevê que a convocação do eleitorado será feita dentro de um prazo máximo de dois meses, contados da data de certificação.

---

<sup>29</sup> *Artículo 64º.- Revocatoria del mandato. Modificado por el art. 1 de la Ley 741 de 2002\_Previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por esta ley para la presentación e inscripción de iniciativas legislativas y normativas, un número de ciudadanos no inferior al 40% del total del votos válidos emitidos en la elección del respectivo mandatario, podrá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil correspondiente, la convocatoria a la votación para la revocatoria del mandato de un gobernador o un alcalde. Sólo podrán solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en la cual se eligió al funcionario correspondiente.*

*La revocatoria del mandato procederá siempre y cuando haya transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.*

*Parágrafo. La Registraduría del Estado Civil correspondiente certificará que las cédulas de quienes firman el formulario correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.*

<sup>30</sup> *Artículo 65º.- Motivación de la revocatoria. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno*

<sup>31</sup> *Artículo 67º.- Convocatoria a la votación en las entidades territoriales. Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a la votación para la revocatoria, por la Registraduría del Estado Civil correspondiente dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la misma entidad.*

A revogação é considerada aprovada, conforme o artigo 69<sup>32</sup>, caso o número de votos favoráveis à destituição atinja o equivalente a 60% dos votos dos eleitores que compareceram às urnas. Além disso, o índice de abstenção não pode ser superior a 40%, devendo votar apenas aqueles que compareceram no dia da eleição do representante questionado.

O artigo 70<sup>33</sup> dispõe que, caso não seja aprovada a revogação, não poderá haver novo procedimento dentro do mesmo mandato. No entanto, caso esta seja aprovada, a destituição do indivíduo será imediata e haverá convocação para novas eleições no prazo de trinta dias, contados da data de certificação do resultado, conforme o artigo 74<sup>34</sup>.

## 2.6 O *ABBERUFUNGSRECHT* NA SUÍÇA

Na Suíça, há um mecanismo parecido com o *recall*, mas que guarda diferenças mais significativas em relação ao que ocorre na América Latina e nos estados-membros norte-americanos.

Bonavides leciona que a principal diferença é quanto ao objeto do procedimento. No *recall* aplicado nos demais países já estudados, o mecanismo é utilizado para destituir do mandato eletivo uma só pessoa, já na Suíça, o *Abberufungsrecht*, que pode ser traduzido como o “direito de dissolução popular”, aplica-se a uma coletividade de membros, dissolvendo toda uma Assembleia, que decaiu da confiança popular. (2015, p. 315-316).

Dessa forma, ainda que seja um instituto similar, há diferenças significativas, motivo pelo qual esse mecanismo não terá o seu estudo aprofundado nesta pesquisa.

---

<sup>32</sup> *Artículo 69º.- Aprobación de la revocatoria. Modificado por el art. 2 de la Ley 741 de 2002\_ Se considerará revocado el mandato para gobernadores y alcaldes, al ser ésta aprobada en la votación respectiva por un número de votos no inferior al sesenta por ciento (60%) de los ciudadanos que participen en la respectiva votación, siempre que el número de sufragios no sea inferior al sesenta por ciento (60%) de la votación registrada el día en que se eligió al mandatario, y únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde.*

<sup>33</sup> *Artículo 70º.- Resultados de la votación. Si como resultado de la votación no se revoca el mandato del gobernador o alcalde, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período.*

<sup>34</sup> *Artículo 74º.- Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que el Registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.*

## 2.7 TRAÇOS DISTINTIVOS DO *RECALL*

O procedimento de revogação de mandato eletivo existe em vários países, mas há grande diversidade no que diz respeito às regras de cada Estado que o adota. Dessa forma, será feita uma análise de como pode funcionar distintamente cada atributo desse mecanismo, levando-se em conta especialmente os mecanismos adotados na Califórnia, Bolívia, Equador, Venezuela e Colômbia, que foram estudados anteriormente.

### 2.7.1 Cargos revogáveis

A aplicação do *recall* eleitoral não necessariamente é feita em relação a todos os cargos eletivos, devendo haver previsão expressa sobre quais cargos podem ser destituídos por meio desse procedimento.

Nos Estados Unidos, o *recall* não é previsto para revogar o mandato de presidente. Porém, dada a autonomia que os estados-membros têm para legislar, dezenove estados adotam esse mecanismo no âmbito local. Na Califórnia, a título de exemplo, todos os oficiais de Estado eleitos podem sofrer com tal procedimento, inclusive juízes, senadores e deputados, conforme o que já foi visto anteriormente na análise do mecanismo californiano.

Na América Latina, por outro lado, há alguns países que adotam tal mecanismo inclusive para o cargo de presidente, é o caso de Bolívia, Equador e Venezuela, que preveem tal mecanismo nas suas respectivas constituições. Entretanto, a Colômbia, que também prevê o mecanismo, o adota somente para os cargos de governador e prefeito.

### 2.7.2 Quórum de convocação

Outra distinção bastante relevante entre os ordenamentos jurídicos que incluem o *recall* é quanto ao quórum necessário para a convocação do procedimento.

Na Califórnia, o percentual necessário de assinaturas para viabilizar a convocação depende do cargo em questão. Há dois quóruns necessários possíveis: o de 12% para os cargos de oficiais eleitos e o de 20% para os cargos de governador, deputado, senador e juiz eleito. Em ambos os casos o percentual se aplica em relação aos eleitores da última votação para o referido cargo e as assinaturas devem ser espalhadas por, no mínimo, cinco condados, com, pelo

menos, 1% em cada um deles.

A Venezuela apresenta quórum semelhante ao da Califórnia, sendo necessárias assinaturas equivalentes ao percentual de 20% de eleitores inscritos na circunscrição relativa ao cargo. No caso do cargo de presidente, portanto, é necessário que 20% de todo o eleitorado nacional subscreva a petição de convocação.

A Bolívia exige o quórum de, pelo menos, 15% de assinaturas do eleitorado da circunscrição referente ao cargo questionado.

Já o Equador aplica um quórum ainda mais brando: apenas 10% do eleitorado referente ao cargo precisa subscrever a petição, exceto no caso do presidente, cargo que exige o quórum de 15% de assinaturas.

Por outro lado, a Colômbia, dos países analisados, é o que detém o maior quórum necessário para a convocação. É necessário que se chegue ao número de assinaturas equivalente ao percentual de 40% dos votos válidos emitidos na votação que elegeu o detentor do respectivo cargo.

### 2.7.3. Quórum de aprovação

Outra distinção encontrada é quanto ao percentual necessário para aprovação do *recall*.

No Equador, para que haja a destituição do representante eleito, é necessário que se atinja a maioria dos votos válidos dos eleitores da respectiva circunscrição, exceto no caso do presidente, ocasião em que se exige o quórum de maioria absoluta de votos, ou seja, exige-se o número de votos equivalente a 50% dos eleitores mais um.

Já na Colômbia, considera-se aprovada a revogação do mandato se 60% dos eleitores que comparecerem à votação aprovarem o *recall*. Além disso, a eleição só se considera válida se o número de abstenções não for superior a 40% do eleitorado respectivo.

Na Venezuela, é necessário, para a aprovação do *recall*, que o número de votos favoráveis supere o número de votos contrários e conseqüentemente a favor do representante. Ademais, devem comparecer à votação pelo menos 25% dos eleitores.

Na Bolívia, por sua vez, a revogação, para ser aprovada, deve atingir um número de votos válidos favoráveis superior ao número de votos contrários e acima do que o representante conseguiu na votação que o elegeu.

Por fim, na Califórnia o *recall* é aprovado se o número de votos favoráveis ultrapassar os 50% dos votos.

#### 2.7.4 Vedações temporais

Quase todos os mecanismos analisados apresentam algumas proibições sobre o uso do mecanismo ao longo do mandato do representante eleito, o que geralmente se explica pelos custos que provêm de tais mecanismos e pelo tempo necessário a viabilizar efetivas ações em prol de um programa de governo em um mandato eletivo.

Na Bolívia, é vedado apresentar o pedido de revogação do mandato eletivo antes de transcorrer a metade do mandato, bem como no último ano do período.

Na Venezuela, a proibição é somente até o representante chegar até a metade de seu mandato.

No Equador, tal proibição somente se dá no primeiro e no último ano de mandato.

Já na Colômbia, apenas no primeiro ano de mandato é defesa a convocação do mecanismo.

Ademais, os ordenamentos jurídicos de Bolívia, Venezuela, Equador e Colômbia somente permitem a utilização do *recall* uma vez por mandato.

A exceção se dá, entre os ordenamentos analisados, na Califórnia, onde não há qualquer proibição quanto à aplicação em qualquer período de tempo do mandato. A única exigência é que exista um período mínimo de seis meses entre um procedimento e outro.

#### 2.7.5 Realização de eleições simultâneas

Outro traço distintivo bastante significativo é quanto à possibilidade de eleição de um substituto para o cargo na mesma votação do *recall*.

Nos casos de Equador e Venezuela, quando aprovado o *recall*, aplicam-se as regras de sucessão contidas na Constituição de cada país. Ou seja, não há, naquele momento, nova eleição para o cargo que teve seu representante destituído.



O procedimento na Colômbia depende do cargo que sofreu a destituição. A regra geral é que não há nova eleição, aplicando-se a regra de sucessão, exceto no caso de governador, onde o vice-governador assume com a obrigação de convocar novas eleições no prazo máximo de noventa dias.

Entre os ordenamentos jurídicos analisados, o que apresenta maior diferença, quanto a esse aspecto, é o da Califórnia. A Constituição da Califórnia dispõe que a votação do *recall* se dá em duas fases, embora as duas sejam realizadas simultaneamente, pois o eleitor responde a dois quesitos: se o *recall* deve ser aprovado e qual o candidato merece ser eleito em caso de aprovação.

Na primeira fase, portanto, há a votação para aprovação ou rejeição do *recall*. Já na segunda fase ocorre a eleição do possível novo eleito para o cargo, o que se considera sem efeito caso o *recall* seja rejeitado na primeira fase. Na segunda fase, considera-se eleito o indivíduo que atingir a maioria dos votos computados, independentemente do percentual atingido.

#### 2.7.6 Motivação

Por fim, outra característica que mostra mais semelhanças do que diferenças entre os procedimentos dos diversos países analisados é quanto à motivação que enseja o pedido de *recall*. Na teoria esse traço característico conduz a uma limitação de uso do referido mecanismo.

A Constituição da Califórnia, apesar de exigir motivação, não pede que tal motivação seja específica. Dessa forma, na Califórnia, o mecanismo funciona mais pelos índices de confiança e popularidade do representante em relação a seus eleitores.

Na Venezuela, na Bolívia e no Equador também não há menção a qualquer motivação específica para que se possa iniciar o procedimento de revogação do mandato dos eleitos.

Por outro lado, na Colômbia, o artigo 41 da Lei 134/94 prevê duas hipóteses de motivação: a insatisfação geral dos cidadãos ou o descumprimento do programa de governo. Há, teoricamente, na lei colombiana uma restrição de uso do mecanismo de revogação de mandato eletivo às hipóteses descritas em lei. Entretanto, é válido mencionar que qualquer situação poderia se amoldar à insatisfação geral dos cidadãos, desde que se atinja o número de subscrições mínimo exigido em lei, o que torna essa restrição de motivo praticamente sem efeito.

Terminada a análise dos pontos distintivos do *recall*, prossegue-se, em seguida, ao estudo acerca dos dois principais casos concretos de aplicação do *recall*, caso Gray Davis, em 2003, na Califórnia, e Hugo Chávez, em 2004, na Venezuela.

## 2.8 O *RECALL* DO GOVERNADOR GRAY DAVIS NA CALIFORNIA

No ano de 2003, o eleitorado da Califórnia vivenciou uma das mais conhecidas experiências de revogação de mandato eletivo, o até então governador eleito em 1999 e reeleito em 2002, Joseph Graham Davis Jr., mais conhecido como Gray Davis, teve o procedimento de *recall* iniciado em seu desfavor.

Ainda no ano de sua reeleição, em 2002, iniciou-se uma campanha, a priori restrita a conservadores do Partido Republicano, para o início do procedimento de revogação de mandato. No entanto, à proporção que os problemas do estado se intensificavam, como a crise no setor de energia e o déficit nas contas de governo de mais de U\$\$ 38 bilhões, o movimento também ganhava força. (Folha de S. Paulo, 2003, *Online*.)

Conforme o que já foi estudado neste capítulo, o percentual de assinaturas necessário para ensejar o início do rito do *recall*, que se dá com a entrega da petição pelo movimento ao secretário de Estado, é de 12% para os cargos estaduais, que é o caso do governador de Estado.

No caso, mediante o intenso movimento que ganhou força no Estado, a petição chegou ao número de assinaturas exigido legalmente, vinculando o secretário de Estado a declarar que os requisitos necessários para o início do *recall* estavam preenchidos, no dia 23 de julho de 2003.

Ainda de acordo com o que fora visto, o então governador, nessa situação, em atenção à seção 17 do artigo 2º do *Califórnia Code*, deve ser afastado do cargo e o vice-governador assume suas funções, convocando as eleições especiais em um prazo de sessenta a oitenta dias.

Seguindo o prazo, o vice-governador da época, Cruz Miguel Bustamante, marcou, para o dia 7 de outubro de 2003, as eleições de *recall*.

O procedimento da Califórnia, conforme pontuado outrora, possui a particularidade de realizar eleições simultaneamente ao *recall* para, em caso da destituição do indivíduo, já eleger o seu sucessor.

Acerca do tema, Vikram Amar, aduz o seguinte:

*California conducted an extraordinary exercise in self-government last fall. For the first time in the state's history, a gubernatorial recall measure qualified for statewide general election. After a litigation roller coaster that came close to derailing the election for months, voters, on October 7, 2003, confronted a two-part ballot. The first part (Part One) asked whether Governor Gray Davis should be recalled from his four-year term (which had begun after his reelection in November 2002). The second part (Part Two) asked which candidate should replace him should he get fewer than 50% of the votes on the first question. When the votes were tallied, Davis had been ousted, and Arnold Schwarzenegger had been elected as his successor.<sup>35</sup> (AMAR, 2004, p. 927)*

Nessas eleições, 135 pessoas se candidataram ao cargo, número que foi possível graças ao fato de que em uma eleição de *recall* não há primárias, podendo existir vários candidatos do mesmo partido concorrendo entre si. (Folha de S. Paulo, 2003, *Online*.)

Essa particularidade desencadeou diversos movimentos de militantes opositores ao *recall* por considerarem um movimento antidemocrático, pois o eventual sucessor poderia ser eleito com menos votos do que o indivíduo destituído.

Entre os candidatos, destacavam-se para a eleição, em caso de aprovação do *recall*, o famoso ator Arnold Schwarzenegger e o vice-governador Cruz Miguel Bustamente.

Então, no dia 7 de outubro de 2003, com mais de 50% dos votos, conforme cédula de votação presente no Anexo A, Gray Davis foi destituído do seu cargo e para o seu lugar foi eleito, com mais de 48% dos votos Arnold Schwarzenegger, obtendo um número de votos superior à eleição anterior de Gray Davis.

---

<sup>35</sup> [Tradução livre do autor] A Califórnia realizou um extraordinário exercício de autonomia no outono passado. Pela primeira vez na história do estado, houve um procedimento de recall de governador instaurado em todo o estado. Depois de uma litígio que chegou perto de fazer descarrilar a eleição por meses, os eleitores, em 7 de outubro de 2003, confrontaram uma cédula de duas partes. A primeira parte (parte um) perguntou se o governador Gray Davis deveria ser destituído de seu mandato de quatro anos (que tinha começado após sua reeleição em novembro de 2002). A segunda parte (parte dois) perguntou qual candidato deveria substituí-lo, caso o governador tivesse menos de 50% dos votos na primeira pergunta. Após os votos contados, Davis tinha sido deposto e Arnold Schwarzenegger tinha sido eleito como seu sucessor.

## 2.9 O REFERENDO DE REVOGAÇÃO DO PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ NA VENEZUELA

Em 15 de agosto de 2004, os cidadãos venezuelanos foram às urnas para votar pela continuidade ou não do então presidente Hugo Chávez, respondendo, na oportunidade, à seguinte pergunta, conforme boletim eleitoral emitido pelo sítio eletrônico oficial do *Consejo Nacional Electoral* (CNE):

*¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?(2004, Online).*

Segundo o que já foi visto neste capítulo, na Venezuela a exigência constitucional para o início do procedimento de *referendo revocatorio*, é de 20% dos eleitores inscritos naquela circunscrição, ou seja, em caso de referendo contra o presidente é necessário o percentual de 20% dos eleitores de toda a Venezuela para que o processo se inicie.

Para tanto, segundo reportagem de Clarice Spitz, para a Folha de São Paulo, publicada em 15 de agosto de 2004, um movimento pedindo a renúncia de Hugo Chávez se iniciou em 2002, quando alguns executivos da empresa estatal de petróleo da Venezuela, maior empresa do país, se manifestaram contra o que chamaram de politização da indústria. (2004, *Online*)

Segundo a mesma reportagem, ainda em 2002, houve uma tentativa de tomada do poder pelos militares, no entanto, esta restou infrutífera e Chávez acabou voltando ao poder pouco tempo depois. Após isso, no final do ano de 2002, a crise se intensificou com o início de uma greve geral em todo o setor produtivo do país.

Depois de alguns contratempos, somente em 2004 a oposição conseguiu o número de subscrições suficiente para o início do procedimento junto ao CNE, sendo marcada para o dia 15 de agosto a votação do *recall*.

Conforme boletim eleitoral oficial constante no Anexo B deste trabalho, na eleição chegou-se ao percentual de mais de 59% a favor do então presidente Hugo Chávez, sendo negada a revogação de seu mandato eletivo. Chávez ainda foi reeleito em 2006, permanecendo no poder até 2013, quando faleceu.

### 3 A VIABILIDADE DO RECALL NO BRASIL

Primeiramente, importa destacar o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, que dispõe o seguinte: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Essa disposição estabelece, em outras palavras, que o Brasil adota em parte a democracia representativa como forma de governo ou sistema político, pois o poder, que pertence ao povo, é exercido por meio de representantes eleitos, mas, além disso, tal forma democrática é combinada com alguns mecanismos de participação direta, elencados no artigo 14 da Constituição, tendendo, portanto, para a chamada democracia participativa (SILVA, 2017, p. 139), conforme já fora pontuado no primeiro capítulo deste trabalho.

No entanto, é sabido que o mecanismo de *recall* não está previsto no texto constitucional brasileiro conjuntamente com os outros institutos típicos da democracia participativa, quais sejam a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo.

Logo, por não estar expressamente previsto, é necessário que haja uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para que o *recall* seja incluído como um dos mecanismos de exercício direto do poder pelo povo, devendo-se exercer, portanto, o denominado poder constituinte derivado.

Desde que o Brasil tornou-se república, alguns dispositivos normativos estaduais e até mesmo uma proposição na Assembleia Constituinte de 1987 trataram do *recall*. Ademais, desde 1988, quando foi promulgada a atual Constituição, várias foram as PECs apresentadas no Legislativo, especialmente com a crise política dos últimos anos. Entretanto, muitas foram arquivadas, como a PEC 73/2005, e outras tantas ainda estão em trâmite, como as PECs 160/2015, 16/2016, 17/2016 e 37/2016, que serão analisadas adiante.

O presente capítulo destina-se, principalmente, a apresentar os pontos positivos e negativos de uma possível implementação do *recall* eleitoral no Brasil, bem como a analisar algumas das PECs já apresentadas ao Congresso Nacional, destacando seus aspectos relevantes, assim como averiguando e comparando as propostas com os mecanismos existentes no exterior, que foram estudados no segundo capítulo da presente pesquisa, com o objetivo de concluir à respeito dessas PECs.

### 3.1 O HISTÓRICO DA REVOGAÇÃO DE MANDATO ELETIVO NO BRASIL

Apesar de nunca ter sido previsto no âmbito federal no Brasil, algumas Constituições Estaduais, como as de São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás, todas já revogadas, instituíram procedimento parecido com o *recall*. Entre elas, a título de exemplo, a Constituição do Estado de São Paulo de 1891, em seu artigo 6º, parágrafo terceiro<sup>36</sup>, estabelecia que deputados e senadores do Estado poderiam ter seu mandato cassado através de consulta popular, mediante proposta de um terço dos eleitores. No entanto, não há relato de que se tenha havido alguma experiência concreta da utilização desse instituto no âmbito estadual. (ÁVILA, 2009, p. 106-107)

Conforme já destacado, a Constituição Federal de 1988 não prevê o *recall*, porém, nos debates da Assembleia Constituinte de 1987, segundo publicação oficial no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, houve uma proposição do deputado constituinte Lysâneas Maciel, do Partido Democrático Trabalhista (PDT-RJ), em reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, que sugeriu em sua relatoria a adoção do *recall*, aduzindo o seguinte na justificativa:

O voto destituente ("recall", para os americanos; "rappel", para os juristas franceses) pode ser definido, em sentido amplo, como a medida que confere ao eleitorado o poder de, em determinadas condições, substituir um ocupante de cargo público antes do término normal de seu período. Trata-se de uma revogação de mandato, uma verdadeira suspensão de confiança ou uma conseqüente anulação da nomeação da nomeação ou escolha anterior.

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

A revogação proposta fundamenta-se na teoria da soberania fracionada, que fica com cada um dos membros do povo. Se o mandato eletivo é uma delegação de representação popular, deveria competir ao eleitor revogar a qualquer momento tal delegação. (1987, p. 5)

No que se refere ao dispositivo legal propriamente dito, o referido constituinte propôs, no artigo 18 do anteprojeto, a seguinte redação: "Os eleitores

<sup>36</sup> 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 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 eleito.

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

Dessa forma, assim como na Constituição da Colômbia, estudada no segundo capítulo deste trabalho, caberia à lei complementar regulamentar o mecanismo, sendo, portanto, uma norma de eficácia limitada, caso a proposição do deputado houvesse sido aprovada.

### 3.2 ASPECTOS NEGATIVOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO *RECALL* NO BRASIL

Feita a apresentação do histórico do *recall* eleitoral no Brasil, necessário abordar os aspectos positivos e negativos que uma possível instituição do *recall*, mediante exercício do poder constituinte derivado, poderia trazer ao ordenamento jurídico brasileiro e ao interesse público em geral.

Para tanto, será considerada somente a instituição em abstrato do mecanismo de *recall*, tendo em vista que a análise de algumas das PECs apresentadas ao Legislativo será feita em momento posterior neste trabalho.

Assim, inicia-se a análise pelos aspectos negativos desse mecanismo:

#### 3.2.1 Utilização do mecanismo por má-fé

Um dos aspectos negativos de uma possível implementação do *recall* eleitoral é a utilização do mecanismo valendo-se da má-fé, ou seja, com o intuito de atrapalhar o mandato eletivo do ocupante do cargo.

Para tanto, uma oposição política forte e disposta a tudo seria capaz de se utilizar de tal disfunção, tendo em vista que, em regra, o *recall* não exige motivação específica, sendo suficiente a quebra da confiança do eleitorado.

Assim, conseguindo o número de assinaturas exigido através da militância de oposição, é possível que haja a deflagração do mecanismo somente para atrapalhar um mandato eletivo, sabendo que não possui votos para ser aprovado, mas utilizando o início do procedimento para conturbar o ambiente político do País.

No entanto, essa disfunção é passível de reparação, bastando, para isso, que o percentual estabelecido seja condizente com um mecanismo de *ultima ratio*, ou seja, um remédio de exceção, que deve ser utilizado somente em último caso.

Partindo da análise dos mecanismos de revogação de mandato eletivo estrangeiros, feita no segundo capítulo, é possível indicar como razoável um percentual estabelecido a partir de 10% do eleitorado da circunscrição eleitoral do representante eleito.

### 3.2.2 Inadequação do sistema eleitoral brasileiro

Outro problema no que se refere a inclusão do *recall* no ordenamento jurídico brasileiro é a inadequação do sistema eleitoral proporcional ao mecanismo.

Para analisar esse ponto, convém fazer uma breve análise acerca do sistema eleitoral brasileiro.

O texto constitucional brasileiro estabelece dois sistemas eleitorais utilizados para eleger candidatos aos cargos eletivos no Brasil, o sistema eleitoral majoritário e o proporcional.

O sistema eleitoral majoritário é aquele no qual impera o princípio da representação da maioria em cada circunscrição, sendo considerado vencedor da eleição aquele candidato que receber a maioria, absoluta ou relativa, a depender do cargo ou circunscrição, dos votos válidos. (GOMES, 2016, p. 191)

Por outro lado, o sistema proporcional se caracteriza por objetivar refletir no parlamento os diferentes fluxos ideológicos existentes na sociedade, tentando, portanto, garantir a representação de todos os grupos e correntes de pensamento que compõem a sociedade, gerando inclusive a representação das minorias. Acerca desse tema, destacam-se os ensinamentos de José Afonso da Silva:

Por ele, pretende-se que a representação, em determinado território (circunscrição), se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integrada nos partidos políticos concorrentes. Daí se vê que esse sistema, em princípio, só é compatível com circunscrições eleitorais amplas em que se devem eleger vários candidatos, o que, outrossim, mostra ser aplicável apenas a técnica de escrutínio de lista (sistema plurinominal)[...] cumprindo notar que o sistema suscita os problemas de saber quem é considerado eleito e qual o número de eleitos por partido.(2017, p. 375-376):

Hans Kelsen também aborda a representação proporcional da seguinte forma:

O sistema de representação proporcional, porém, caracteriza-se pelo fato de que, no processo da eleição, a relação maioria-minoria não tem importância alguma. Para ser representado, um grupo político não tem de abranger a maioria dos votantes, pois cada grupo está representado, mesmo não sendo um grupo majoritário, de acordo



com sua força numérica. Para ser representado, um grupo político deve ter apenas um número mínimo de votantes. Quanto maior for esse número mínimo, maior será o número de membros do corpo representativo. (2005, p. 423)

Dados os conceitos, impõe destacar que a Constituição Federal adota o sistema eleitoral majoritário para os cargos de senador e de chefe do Poder Executivo das entidades políticas, a saber, presidente da República, governador de Estado, governador do Distrito Federal e prefeito de município.

Já o sistema eleitoral proporcional é aplicado para os cargos eletivos do Legislativo, exceto o de senador, sendo, portanto, os deputados federais, estaduais e distritais, além dos vereadores, eleitos segundo esse sistema.

A utilização do *recall* é perfeitamente possível para os cargos com eleição baseada no sistema majoritário, tendo em vista que para cada cargo é eleito somente aquele que detiver o maior número de votos na eleição em determinada circunscrição.

No entanto, para os cargos eleitos pelo sistema proporcional a aplicação do *recall* não é possível, pois, conforme o que já foi estudado, esse sistema proporciona a eleição de mais de um representante por circunscrição eleitoral, bem como garante a eleição de representantes das minorias, o que inviabiliza a adoção do *recall*.

Quanto a essa problemática, sua resolução dependeria de reforma eleitoral, aderindo ao sistema eleitoral por votação em distritos, para os cargos de deputados e vereadores.

Ocorre que o sistema distrital é de natureza majoritária, onde a circunscrição eleitoral é dividida em distritos, sendo vencedor e eleito o candidato que conseguir o maior número de votos no seu distrito. (GOMES, 2016, p. 202)

Essa alteração, portanto, poderia representar uma grande perda para a representação das minorias no Legislativo, prevalecendo os grupos ideológicos majoritários no poder. A grande virtude do sistema proporcional, que é refletir no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes da sociedade (NICOLAU, 2004, p. 37) seria, assim, perdida.

Kelsen destaca que a falta de representação da minoria implica em um desrespeito inclusive ao princípio democrático da maioria:

O princípio da maioria não é, de modo algum, idêntico ao domínio absoluto da maioria, à ditadura da maioria sobre a minoria. A maioria

pressupõe, pela sua própria definição, a existência de uma minoria; e, desse modo, o direito da maioria implica o direito de existência da minoria. O princípio de maioria em uma democracia é observado apenas se todos os cidadãos tiverem permissão para participar da criação da ordem jurídica, embora o seu conteúdo seja determinado pela vontade da maioria. Não é democrático, por ser contrário ao princípio da maioria, excluir qualquer minoria da criação da ordem jurídica, mesma se a exclusão for decidida pela maioria (2005, p. 411)

Outra solução, sem que seja necessária uma reforma eleitoral, é a adoção, junto ao *recall*, do *Abberufungsrecht*, traduzido como o direito de dissolução popular, que, conforme o que foi estudado no segundo capítulo, possibilita a revogação de uma coletividade de mandatos, uma Câmara dos Deputados inteira, por exemplo.

Essa revogação coletiva de mandatos foi proposta na PEC 73/2005, que será vista adiante, de autoria do senador Eduardo Suplicy (PT-SP), que juntou, na mesma proposta, o *recall*, para os cargos com eleição baseada no sistema majoritário, e o *Abberufungsrecht*, para os cargos com eleição baseada no sistema proporcional. Entretanto, sua adoção, além de gerar custos elevados com novas eleições para toda uma Casa Legislativa, culpabilizaria a coletividade de membros, sem individualizar a responsabilização dos eleitos.

Por fim, outra alternativa a essa problemática é a adoção do *recall* somente para os cargos de chefia do Poder Executivo dos entes políticos – presidente, governador e prefeito, excluindo os cargos eletivos do Legislativo, tendo em vista que dificilmente seria aprovada a adoção do mecanismo somente para os senadores, que são eleitos pelo sistema majoritário, e não para os deputados, eleitos pelo sistema proporcional.

### 3.2.3 Elevação de Custos

Outro argumento desfavorável ao *recall* é o fato de haver mais uma eleição para o cargo objeto do processo, demandando custos próprios e similares à eleição habitual.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em entrevista ao sítio eletrônico ConJur, quando perguntado acerca do *recall*, argumentou o seguinte:

[...] O problema do recall é que o país iria falir, porque você não pode raciocinar apenas pelo presidente da República — tem o recall dos governadores, dos prefeitos. Vai ter recall uma vez por semana.

Quando for em um município do interior, é uma coisa. Quando for no município de São Paulo, já é um monstro. Quando for um recall em Minas Gerais, é outro. Um recall do presidente da República, então, pior ainda. Para evitar isso, seria preciso discutir as regras, e iriam aparecer mil soluções diferentes. Mas é um instrumento legítimo. (2016, *Online*)

Importante destacar, no entanto, que em alguns Estados Federados Americanos, no caso do eleitorado rejeitar o *recall*, os custos da eleição correm por conta dos petionários que iniciaram o procedimento, evitando, assim, o risco de dano ao erário, ocasionado pela utilização indevida. (AZAMBUJA, 2003, p. 236)

Logo, é perfeitamente possível que, no Brasil, haja disposição semelhante para que o erário não sofra com essa disfunção do mecanismo. Entretanto, é válido esclarecer que tal alternativa pode limitar o início do procedimento aos mais abastados financeiramente, o que pode não ser aconselhável.

#### 3.2.4 Risco de crise de governabilidade

A Constituição Federal de 1988 adota alguns mecanismos para destituir um presidente eleito, como a ação de impugnação de mandato eletivo, prevista no artigo 14, §§ 10 e 11<sup>37</sup>, e o *impeachment*, em decorrência da prática de crime de responsabilidade, preceituado nos artigos 85 e 86<sup>38</sup>.

Com a adoção do *recall* para o cargo de presidente da República, o número de mecanismos aptos a destituir do poder o chefe de Estado do Brasil ficaria mais amplo, o que ensejaria a possibilidade de ocorrer crise de governabilidade em mandatos menos populares.

Governabilidade é conceituada como a capacidade política de governar, que decorre da relação de legitimidade estabelecida pelo Estado e pelo seu governo com a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 76)

---

<sup>37</sup> § 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

<sup>38</sup> Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

Cumpra esclarecer que não há qualquer incompatibilidade na coexistência jurídica de tais mecanismos com o *recall*, pois enquanto a ação de impugnação de mandato eletivo é fundada no abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, sendo julgada perante a Justiça Eleitoral, e o *impeachment* é utilizado para punir a prática de crime de responsabilidade, sendo processado e julgado pelas duas casas do Congresso Nacional, o *recall* é mecanismo puramente político, de exercício da soberania popular, não exigindo, em regra, motivação específica, mas tão somente a quebra da confiança do eleitorado, devendo, assim, ser aprovado ou não, mediante referendo popular.

Neste ponto é válido ressaltar que, após a Constituição de 1988, segundo sítio eletrônico oficial da Câmara dos Deputados, todos os presidentes da República sofreram pedidos de *impeachment* (2016, *Online*). Isto dá a noção de que é possível que o mecanismo de *recall* também seja utilizado largamente e, com a coexistência desses mecanismos, é possível que o país sofra com intensas crises de governabilidade.

Logo, é aconselhável que não se acumulem mecanismos que destituam do poder o presidente da República, devendo este ser um remédio de exceção.

Para sanar este vício é possível pensar em três alternativas: a primeira é fazer uma escolha entre *impeachment* e *recall* como forma de destituir o ocupante do cargo de presidente da República; a segunda é exigir um número de assinaturas mais rigoroso na adoção do *recall*, fazendo com que para o início do procedimento haja um mínimo de consenso entre o eleitorado; ou, por fim, a não utilização do *recall* para o cargo de presidente, como ocorre nos Estados Unidos e na Colômbia.

É válido destacar ainda que, segundo o princípio da simetria constitucional, governadores e prefeitos também podem, a depender da interpretação dada no caso, sofrer processos semelhantes ao presidente.

### 3.2.5 Contrariedade às características dos mandatos políticos representativos

O mandato político representativo detém algumas características que lhe são inerentes, segundo a teoria da representação política: generalidade, liberdade, irrevogabilidade e independência.

Diz-se que o mandato é geral, pois o mandatário eleito por uma circunscrição eleitoral não representa somente essa localidade, mas todos que habitam o território do país. (SILVA, 2017, p. 141)

Já a liberdade decorre do fato do representante não estar vinculado aos seus eleitores, não possuindo, portanto, obrigação jurídica de prestar contas ao eleitorado. (SILVA, 2017, p.141)

A independência, por sua vez, se traduz na desnecessidade de ratificação pelo povo das decisões que o mandatário tomar, presumindo-se que a vontade do representante é a do povo. (BONAVIDES, 2015, p. 281)

Já quanto à irrevogabilidade, José Afonso da Silva pontua: “É irrevogável, porque o eleito tem o direito de manter o mandato durante o tempo previsto para sua duração, salvo perda nas hipóteses indicadas na própria Constituição”. (2017, p. 141).

Assim, por esbarrar nas características atribuídas ao mandato representativo, principalmente na independência e na irrevogabilidade, o *recall* eleitoral poderia ser considerado inconstitucional. Entretanto, tais características não encontram previsão constitucional expressa, sendo construção doutrinária da teoria da representação política.

Kelsen, em contraponto à teoria da representação política, destaca que não basta que o eleitorado eleja um representante para que haja uma verdadeira relação de representação democrática, pois, para isto, é imprescindível que exista também a obrigação jurídica do mandatário de executar as vontades do eleitorado e que o cumprimento dessa obrigação seja garantido também juridicamente. E essa garantia, tipicamente, é a possibilidade de revogação do mandato eletivo do representante pelo povo. (2005, p. 414)

Ainda segundo Kelsen, trata-se de ficção política essa fórmula segundo a qual o eleito não é representante de seu eleitor, mas sim de todo o povo ou do Estado inteiro e que, por isso, ele não é obrigado a executar as vontades de seus eleitores e nem pode por ele ser destituído. Tal independência jurídica é, assim, incompatível com a representação jurídica. (2005, p. 416)

Kelsen continua o seu entendimento da seguinte forma:

Se os autores políticos insistem em caracterizar o parlamento da democracia moderna, a despeito da sua independência do eleitorado, como um órgão “representativo”, se alguns autores chegam mesmo a declarar que o *mandat impératif* é contrário ao princípio do governo representativo, eles não apresentam uma teoria científica, mas advogam uma ideologia política. A função dessa ideologia é dissimular a situação real, é sustentar a ilusão de que o legislador é o povo, apesar do fato de que, na realidade, a função do

povo —ou, formulando mais corretamente, do eleitorado — limita-se à criação do órgão legislativo.

A resposta à questão de saber se, de *lege ferenda*, o membro eleito de um corpo legislativo deveria estar juridicamente obrigado a executar a vontade dos seus eleitores e, portanto, a ser responsável para com o eleitorado depende da ideia sobre a amplitude em que é desejável que se concretize a ideia de democracia. Se é democrático a legislação ser exercida pelo povo, e se, por motivos técnicos, é impossível estabelecer uma democracia direta e se torna necessário conferir a função legislativa a um parlamento eleito pelo povo, então é democrático garantir, tanto quanto possível, que a atividade de cada membro do parlamento reflita a vontade de seus eleitores. O chamado *mandato imperátif* e a cassação de mandato de funcionários eleitos são instituições democráticas, desde que o eleitorado seja democraticamente organizado. (2005, p. 416-417)

No mesmo sentido, é imprescindível notar que o mandato político não é o mesmo de duzentos anos atrás, dotado de liberdade plena do representante frente ao eleitorado. A nova realidade é de um mandato responsável, ético e democrático, contexto em que o *recall* eleitoral se insere perfeitamente (ÁVILA, 2009, p.74)

Portanto, se por um lado o *recall* contraria duas das características da teoria da representação política, por outro ele é consequência clara da nova realidade do mandato político, bem como se fundamenta no princípio da soberania popular, conforme será visto no tópico a seguir.

### 3.3 ASPECTOS POSITIVOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO *RECALL* NO BRASIL

Após destacar os pontos negativos da implementação do *recall* eleitoral no Brasil, é importante analisar também os aspectos positivos que podem advir dessa implementação.

#### 3.3.1 Efetivação da democracia participativa e da soberania popular

O mecanismo de revogação de mandatos eletivos dá ao povo brasileiro uma função de protagonismo em meio a uma decisão em que seus interesses estão incutidos de forma direta e indireta.

Se o eleitorado de determinada circunscrição foi o responsável por eleger determinado representante, traria mais transparência e legitimidade se o mesmo eleitorado fosse o responsável por aferir se esse representante deve ou não ser destituído do poder.

Ademais, se a democracia direta atualmente é inviável e a partir disso surgiu a democracia representativa, mediante a eleição de alguns indivíduos pelo voto popular para representar o eleitorado, então é democrático garantir também que esses membros reflitam a vontade de seus eleitores, sendo a revogação de mandato eletivo desses representantes, através do voto popular, a instituição democrática capaz de garantir tal obrigação, pressupondo que o eleitorado seja democraticamente organizado. (KELSEN, 2005, p. 416-417)

Importante destacar que esse controle se justifica pela ausência de confiabilidade que as instituições políticas brasileiras detêm em relação à população. O Ibope, em 2015, realizou pesquisa para saber o índice de confiança social das instituições (ICS), e os seguintes resultados foram apresentados, levando-se em conta que o índice é padronizado, onde o nível 0 representa nenhuma confiabilidade, enquanto o nível 100 representa muita confiança: O presidente da República e o Congresso Nacional atingiram somente 22 pontos, conseguindo a penúltima classificação, sendo superados somente pelos partidos políticos, o que traduz o tamanho da insatisfação popular da população brasileira com seus políticos. (2015, *Online*)

Portanto, a inclusão do *recall* no rol de mecanismos de participação popular leva o ordenamento jurídico brasileiro a chegar mais perto do princípio democrático-participativo, dando ao eleitorado o papel principal de eleger, mas também o de decidir se deve ou não destituir aquele que elegeu.

Bonavides destaca a importância dos instrumentos da democracia participativa para efetivar o princípio da soberania popular: “Determinadas instituições, como o referendium, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável”. (2015, p. 296)

Não se trata de voltar aos tempos de mandato imperativo, que, conforme já fora destacado no segundo capítulo, prendia o eleito às vontades do eleitor, mas sim de aproximá-los, para que o eleitor possa efetivamente exercer uma fiscalização sobre o eleito e é daí que se depreende o segundo fator positivo: o poder de fiscalização e responsabilização do povo frente ao eleito, que será estudado a seguir.

### 3.3.2 Responsabilização do eleito frente ao eleitorado – *accountability*

O mecanismo de revogação de mandatos eletivos constitui uma responsabilização do eleito frente aos seus representados que lhe deram o exercício de seu mandato.

Embora a doutrina brasileira de Administração Pública ainda divirja bastante acerca do conceito de *accountability*, este é visto como uma espécie de responsabilização do administrador público por seus atos nas democracias consolidadas, podendo tal responsabilização se manifestar através das próprias instituições autônomas ou pelos eleitores, constituindo, respectivamente, o *accountability* horizontal e o vertical. (O'DONELL, 1994)

Logo, por representar uma responsabilização do eleitor em relação ao eleitorado, a instituição do *recall* representaria uma busca pela efetivação do conceito de *accountability* vertical, promovendo, assim, uma efetiva fiscalização e responsabilização direta dos governantes por seus atos.

### 3.3.3. Aproximação entre eleito e eleitor

A possibilidade de responsabilização e a aproximação entre o representante e o eleitorado da circunscrição que o elegeu estão intrinsecamente ligadas, pois uma função depende da outra nesse caso.

Com a implementação do *recall*, os eleitores passariam a acompanhar mais de perto os seus representantes, tendo em vista a possibilidade concreta de responsabilizá-los mediante a utilização do mecanismo.

Joaquim Barbosa, ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, em entrevista ao jornal Estadão, afirmou o seguinte sobre o *recall*: "Medida como essa tem o efeito muito claro de criar uma identificação entre o eleito e eleitorado. Impor ao eleito responsabilidade para com quem o elegeu" (2013, *Online*).

É possível supor, portanto, que o eleitor, detendo essa prerrogativa, faria com que o seu representante não se afastasse dos ideais que o elegeram, exercendo uma fiscalização sobre o ocupante do cargo eletivo e responsabilizando-o por seus atos e posicionamentos.

### 3.3.4 Alternativa menos traumática em momentos de crise política

Conforme já foi estudado neste capítulo e nos anteriores, o *recall* confere ao eleitorado de uma circunscrição a possibilidade de destituir o mandato de um



representante eleito, mediante aprovação pela maioria dos eleitores.

Diante da crise de legitimidade que sofre a classe política no Brasil, o *recall* seria uma alternativa que legitima melhor a decisão de destituir um representante, por ter a particularidade da consulta ao eleitor, que pode aprovar ou não, resultando em uma experiência menos traumática que outros instrumentos de destituição do representante eleito, como, por exemplo, o *impeachment*, que aqui não convém conceituá-lo ou defini-lo, mas é um mecanismo que é processado e julgado pelas Casas Legislativas, sem que haja deliberação direta do povo acerca da destituição do indivíduo.

Além disso, o *recall* geralmente não exige motivação específica, bastando apenas a quebra de confiança do eleitorado, o que faz dele um mecanismo puramente político, pois prescinde de qualquer discussão jurídica a respeito da adequação à motivação imposta, enquanto o *impeachment* exige a ocorrência de uma conduta que se amolde à tipificação do crime de responsabilidade, embora também seja considerado um mecanismo político ou jurídico-político.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em entrevista ao sítio eletrônico ConJur, aduziu o seguinte acerca do *recall*: “Ele tem a vantagem de dizer 'nós estamos satisfeitos' ou 'nós não estamos satisfeitos', e não entrar nas elucubrações do crime [...] Simplifica o raciocínio, mas o custo é maior. (2016, *Online*)

Neste ponto é válido ressaltar que, embora ambos os mecanismos destituam um representante eleito, não são incompatíveis entre si, pois são distintos em relação a todo o rito.

No entanto, conforme o que já foi analisado nos aspectos negativos da implementação do *recall*, a existência simultânea dos dois mecanismos em relação a cargos eletivos iguais pode trazer uma ameaça à governabilidade do detentor do cargo eletivo, sendo imperioso, em caso de coexistência dos institutos, que se adote um percentual rigoroso para o início do procedimento de *recall*.

#### 3.4 AS PROPOSIÇÕES DE INSTITUIÇÃO DO *RECALL* PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

Vistas as disposições acerca dos pontos positivos e negativos de uma implementação em abstrato do *recall* eleitoral no Brasil, inicia-se a análise das proposições legislativas posteriores à Constituição Federal de 1988 que tratam da inclusão do *recall* como forma de revogar o mandato eletivo de um indivíduo.

Nos últimos anos, com a crescente crise de legitimidade que sofre a classe política, em especial os detentores de mandato eletivo, os debates sobre a implementação do *recall*, como forma de aproximar o eleitor de seu representante eleito, surgem e originam até Propostas de Emenda à Constituição (PECs), entretanto, por representar, para alguns, interesses contrários aos que deliberam no Legislativo, muitas dessas PECs sequer chegam à votação em plenário.

Prossegue-se, portanto, à análise de algumas das principais propostas apresentadas desde o advento da Constituição Federal de 1988.

### 3.4.1 PEC 73/2005

Uma das principais PECs apresentadas ao Legislativo foi a do então deputado, pelo Partido dos Trabalhadores (PT-SP), Eduardo Suplicy, resultante da Campanha Nacional em Defesa da República e da Democracia, lançada pela Ordem dos Advogados do Brasil.

Tal proposição adicionava o artigo 14-A<sup>39</sup> ao texto constitucional, prevendo que, depois de decorrido o período mínimo de um ano contado da data da

---

<sup>39</sup> [PEC 73/2005]: “Art. 14-A Transcorrido um ano da data da posse nos respectivos cargos, o Presidente da República, ou os membros do Congresso Nacional, poderão ter seus mandatos revogados por referendo popular, na forma do disposto nos parágrafos seguintes.

§ 1o O mandato de senador poderá ser revogado pelo eleitorado do Estado por ele representado.

§ 2o O eleitorado nacional poderá decidir a dissolução da Câmara dos Deputados, convocando-se nova eleição, que será realizada no prazo máximo de três meses.

§ 3o O referendo previsto neste artigo realizar-se-á por iniciativa popular, dirigida ao Superior Tribunal Eleitoral, 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.

§ 4o Os signatários da iniciativa popular devem declarar o seu nome completo, a sua data de nascimento e o Município onde têm domicílio eleitoral, vedada a exigência de qualquer outra informação adicional.

§ 5o O referendo para revogação do mandato do Presidente da República poderá também realizar-se mediante requerimento da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, dirigido ao Tribunal Superior Eleitoral.

§ 6o O referendo será considerado sem efeito, se a soma dos votos nulos e em branco corresponder a mais da metade do total dos sufrágios expressos.

§ 7o Se o resultado do referendo for contrário à revogação do mandato eletivo, não poderá ser feita nova consulta popular sobre o mesmo assunto, até a expiração do mandato ou o término da legislatura.

§ 8o O referendo regulado neste artigo será convocado pelo Superior Tribunal Eleitoral.

posse, o presidente da República e os membros do Congresso Nacional poderiam ter seus mandatos revogados por referendo popular.

Nos parágrafos do artigo, o texto propunha que o mandato de senador federal poderia ser revogado pelo eleitorado do Estado federado ao qual pertencia.

Além disso, a coletividade de membros da Câmara dos Deputados poderia ser dissolvida, adotando-se o chamado *Abberufungsrecht*, existente na Suíça, que pode ser traduzido como o direito de dissolução popular, segundo o que foi exposto no segundo capítulo, quando o tema foi tratado.

Faz-se importante destacar, neste ponto, que esta é a única forma de aplicar alguma espécie de revogação de mandato eletivo aos deputados no Brasil sem que seja feita uma reforma eleitoral nesse sentido, haja vista o sistema eleitoral brasileiro referente aos deputados ser o proporcional e não o majoritário.

Como visto anteriormente, o sistema eleitoral proporcional possibilita a eleição de vários candidatos em uma mesma circunscrição eleitoral, utilizando critérios diferenciados, impossibilitando, portanto, a utilização do *recall* para revogar o mandato eletivo de somente um indivíduo.

Diante disso, a PEC 73/2005 estabelece a utilização do direito de dissolução popular, ou seja, os eleitores têm a possibilidade de dissolver toda a Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores.

Ademais, o parágrafo terceiro do referido artigo 14-A estabelece que o referendo popular de revogação seria realizado mediante iniciativa popular, exigindo-se o número de assinaturas equivalente a 2% do eleitorado nacional, distribuído por, no mínimo, sete estados, com, pelo menos, 0,5% em cada um deles. No caso de *recall* para cargo estadual aplica-se a mesma lógica, exigindo-se o número de assinaturas referentes a 2% do eleitorado estadual, distribuído por, pelo menos, sete municípios, com não menos que 0,5% em cada um deles.

O parágrafo quarto indica as formalidades necessárias para a subscrição do eleitor, exigindo-se deste tão somente o nome completo, data de nascimento e o domicílio eleitoral.

Prosseguindo ao quinto parágrafo, encontra-se uma disposição que permitiria o início do procedimento por requerimento dirigido ao Tribunal Superior

---

§ 9o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios regularão, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, o referendo revocatório dos mandatos do chefe do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo.”

Eleitoral (TSE) pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional.

Nos parágrafos seguintes, há a estipulação de que, se o número de votos brancos e nulos superar a metade do total de votos, o referendo ficará sem efeito. Além disso, caso o resultado seja contrário à revogação do mandato, restaria vedada nova consulta popular sobre o mesmo tema até o final do mandato ou legislatura.

Por fim, o parágrafo nono dispõe que os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios regulariam o referendo referente aos mandatos dos seus cargos eletivos.

A referida PEC, segundo informação encontrada no sítio eletrônico oficial do Senado Federal, foi arquivada, constando, no referido sítio eletrônico, com tramitação encerrada.

#### 3.4.2 PEC 160/2015

No mesmo sentido, dez anos depois, o senador, pelo Partido Popular Socialista (PPS-DF), Cristovam Buarque apresentou proposta com algumas diferenças, mas com muitas semelhanças.

A PEC 160/2015, que também propõe a adição do artigo 14-A<sup>40</sup> ao texto constitucional, distingue-se da PEC 73/2005 por não prever a aplicação do *Abberufungsrecht* em relação à coletividade de membros da Câmara dos Deputados, dispondo somente em relação aos cargos com eleição baseada no sistema majoritário, ou seja, apenas os mandatos de presidente da República, senador, governador de Estado e prefeito municipal poderiam ser revogados pela maioria absoluta dos eleitores da respectiva circunscrição.

Além dessa distinção, o percentual exigido de assinaturas é de 5% do

---

<sup>40</sup> [PEC 160/2015]: Art. 14-A. O Presidente da República, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Prefeito ou Senador, poderá ter o mandato eletivo revogado pelo voto da maioria absoluta dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral, nos termos de lei complementar.

§ 1o 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.

§ 2o A revogação de mandato eletivo de que trata este artigo abrangerá o mandato do respectivo Vice ou dos respectivos Suplentes, aplicando-se, conforme o caso, o disposto nos arts. 80 e 81 ou 56, § 2o, desta Constituição, na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica correspondente, quanto ao preenchimento da vaga.

§ 3o Sendo rejeitada a revogação, o mesmo mandato eletivo não poderá ser objeto de outra consulta com tal objetivo.”

eleitorado nacional, estadual ou municipal, conforme o caso, o que supera os 2% exigidos na PEC 73/2005.

Ademais, prevê que o *recall* abrange também o respectivo vice ou suplente do detentor do mandato eletivo que está sofrendo o processo, sendo aplicadas, nesse caso, as regras de sucessão e substituição constantes na Constituição Federal ou Estadual ou na Lei Orgânica Municipal, conforme o caso.

Convém destacar que, conforme disposição constitucional vigente, vagando o cargo de presidente e vice-presidente da República antes de decorridos dois anos de mandato, deverá ser realizada nova eleição direta, sendo chamados sucessivamente para assumir o cargo, de forma provisória, o presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, se a vacância for após esse período, a eleição será realizada de forma indireta pelo Congresso Nacional. Em ambos os casos, o sucessor apenas completará o mandato eletivo designado.

Por fim, a referida PEC também prevê a vedação de nova consulta, caso uma já tenha sido feita e rejeitada no mesmo mandato.

No dia de hoje, a PEC 160/2015 encontra-se, desde a data de 31/08/2016, pronta para pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

### 3.4.3 PECs apresentadas no ano de 2016

Diante da crise política brasileira, que já existia, mas se agravou com o processo de *impeachment* da até então presidente Dilma Rousseff, em 2016 surgiram várias proposições no sentido de incluir o mecanismo de revogação de mandato eletivo, principalmente em relação ao cargo de presidente da República.

Entre as propostas apresentadas em 2016, destacam-se as PECs 16, 17 e 37 de autoria, respectivamente, dos senadores João Capiberibe, do Partido Socialista Brasileiro (PSB-AP), Randolfe Rodrigues, do REDE Sustentabilidade (REDE-AP) e Álvaro Dias, do Partido Verde (PV-PR).

A PEC 16 propõe a criação do artigo 81-A<sup>41</sup> no texto constitucional

---

<sup>41</sup> [PEC 16/2016] 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.

brasileiro, dispondo que os mandatos do presidente e do vice-presidente da República poderão ser revogados por decisão popular mediante referendo.

Já a PEC 17/2016 sugere a inclusão do artigo 86-A<sup>42</sup>, estabelecendo, de forma similar à PEC 16/2016, a possibilidade de revogação de mandato eletivo somente para os cargos de presidente e vice-presidente.

No entanto, sob o fundamento do princípio da simetria constitucional, é possível interpretar que também estariam abrangidos por essas duas PECs os demais cargos de chefia do Poder Executivo, ou seja, governadores de Estado e do Distrito Federal e prefeitos municipais, bem como seus vices.

---

§ 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.

<sup>42</sup> [PEC 17/2016] 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.”

A PEC 37/2016, por sua vez, preconiza a inclusão do artigo 14-A<sup>43</sup>, estabelecendo, de forma expressa, que os cargos de presidente, governador e prefeito são revogáveis, não incluindo nesse rol os seus respectivos vices.

Assim, nenhuma das três propõe a utilização do *recall* contra os cargos do Poder Legislativo.

Acerca da vedação temporal, as três propostas estabelecem a mesma regra, qual seja a de que somente é possível a utilização do mecanismo de revogação de mandatos a partir do segundo ano de mandato, sendo vedada a utilização por mais de uma vez em um mesmo mandato.

Quanto ao início do processo, as proposições se distinguem: a PEC 17/2016 estabelece que a iniciativa se dá pelo Congresso Nacional, mediante requerimento da maioria absoluta dos membros das duas Casas Legislativas, o que se opõe aos mecanismos utilizados por outros países, que se utilizam da iniciativa popular para iniciar o procedimento, conforme o que foi estudado no segundo capítulo.

Já as PECs 16 e 37, propõem a utilização da iniciativa popular como forma de início do processo de revogação, sendo a primeira mais exigente, necessitando de uma petição assinada por, no mínimo, 10% dos eleitores do país, distribuídos por, pelo menos, nove estados federados, com não menos que 2% em cada estado; por outro lado, a PEC 37 foi mais branda nessa exigência,

---

<sup>43</sup> [PEC 37/2016] 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, 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.”

demandando o número de assinaturas equivalente a apenas 1% do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, cinco estados federados, com não menos do que 0,3% dos eleitores de cada estado.

No que diz respeito à motivação necessária a ensejar o pedido, somente a PEC 37 estabelece regra específica, preceituando que o mecanismo poderá ser utilizado em caso de expressiva insatisfação dos eleitores ou de flagrante descumprimento do programa de governo, semelhante ao dispositivo da Colômbia, que foi tratado no segundo capítulo, o que configura uma regra bastante aberta, se igualando, na prática, às PECs 16 e 17, que são baseadas apenas na perda da confiança do eleito em relação ao eleitorado.

No que se refere ao órgão responsável por autorizar a convocação das eleições de *recall*, a PEC 16 estabelece que deve ser o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), enquanto as PECs 17 e 37 propõem que seja o Congresso Nacional.

As três propostas convergem no sentido de que, para revogar o mandato eletivo do indivíduo, seja necessária a maioria absoluta de votos no referendo. No entanto, além disso, a PEC 16 estabelece um requisito adicional: que o número de votos obtidos no *recall* seja superior ao obtido pelo ocupante do cargo no pleito anterior.

Por fim, quanto à sucessão, em caso de revogação do mandato, somente a PEC 37 estabelece que quem deve assumir é o vice-presidente. As outras duas PECs sugerem que seja convocada nova eleição, cujo eleito permaneceria até o final do mandato original do antecessor.

Segundo o sítio eletrônico oficial do Senado Federal, a PEC 16/2016 e 17/2016 constam, desde a data de 07/04/2016, aguardando designação do relator. Já a PEC 37/2016 está no mesmo estado desde o dia 13/07/2016.

### 3.5 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS PROPOSTAS BRASILEIRAS

Feita a análise das principais PECs apresentadas ao Legislativo para a inclusão do *recall* no Brasil, é possível evidenciar, comparando-se com o tratamento dos ordenamentos jurídicos estrangeiros sobre o tema, que tais proposições ainda estão carentes de tratamento em alguns quesitos.

Tais problemas podem ser solucionados através de debates acerca do tema, que não foi sequer discutido no plenário de nenhuma das casas legislativas,



embora o próprio número de PECs apresentadas e o contexto político de crise indique a relevância do assunto.

Uma das problemáticas encontradas é no que se refere ao quórum de convocação. O previsto pela maioria das PECs é considerado muito baixo, quando comparado com os mecanismos estrangeiros analisados no segundo capítulo, cujos percentuais variam entre 10% e 40%. A exceção é a PEC 16/2016, que prevê o número de subscrições mínimo de 10%, aproximando-se do tratamento dado ao mecanismo nos dispositivos estrangeiros.

Na justificativa das referidas propostas de inclusão do *recall* há algumas motivações para percentuais mais baixos, entre as quais se destaca a motivação dada na PEC 73/2005, apresentada por Eduardo Suplicy, pontuando que o extenso território brasileiro dificulta alcançar percentuais elevados de assinaturas, sendo razoável a adoção de percentuais mais baixos.

Tal justificativa encontra amparo na realidade do contexto brasileiro atual, pois isso pode ser notado pelo baixo número de propostas apresentadas por iniciativa popular, que necessita de um percentual de apenas 1% do eleitorado, conforme pontuado no primeiro capítulo.

No entanto, essa situação tende a ser diferente em um futuro não tão distante, sendo possível inferir que a participação popular por meio de petições públicas será mais viável, utilizando-se dos meios tecnológicos adequados, como a certificação digital, assim será mais fácil atingir percentuais mais elevados de assinaturas. (VIEIRA e SOUZA, 2014, p. 54).

Somado a isto, a concretude de se revogar um mandato de um representante eleito também pode intensificar as buscas por assinaturas, bem como a existência de uma oposição política forte.

Sendo assim, o percentual estabelecido pelas PECs brasileiras é uma problemática, possivelmente ocasionada pela falta de debate legislativo sobre o tema, o que poderia gerar alterações nos textos em busca de uma alternativa mais adequada à ideia de utilização desse mecanismo somente em caráter excepcional, caso contrário, com percentuais baixos para a convocação, há sério risco de banalizá-lo, acentuando as disfunções de sua utilização por má-fé e com o intuito de causar crises de governabilidade.

Outro importante aspecto que as PECs analisadas silenciam é quanto à ocorrência de *recall* no último ano de mandato. As Constituições do Equador e da

Bolívia, que são as mais recentes entre as analisadas, publicadas em 2008 e 2009, respectivamente, incluem a vedação de utilização do mecanismo de *recall* no último ano de mandato, certamente em decorrência dos custos que isso traria.

No entanto, as PECs somente preveem a vedação temporal no primeiro ano ou até a metade do mandato, bem como a proibição da utilização de mais de uma consulta de *recall* em um mesmo mandato, o que não corrige ou atenua a problemática dos custos gerados pelas eleições de *recall*.

Portanto, há alguns pontos em que as propostas de inclusão do *recall* no Brasil pecam, principalmente por ausência de regulamentação, o que pode ser sanado com a análise dos mecanismos estrangeiros já existentes, que são mais completos.

Importante ressaltar que a PEC 16/2016, de autoria do senador João Capiberibe, é a que detém menos vícios, se comparada às regras existentes nos dispositivos estrangeiros analisados no segundo capítulo.

Essa PEC estabelece o quórum de convocação de 10% dos eleitores, sendo, portanto, mais rigoroso e condizente com um mecanismo de *ultima ratio* como o *recall*.

Além disso, contém ainda um dispositivo que protege o *recall* de discussões acerca da legitimidade da revogação, pois somente se considera revogado o mandato se o número de votos atingir o equivalente à maioria absoluta do eleitorado, excluídos os votos em brancos e os nulos, bem como se o número de votos for superior aos conquistados pelo ocupante do cargo no certame anterior, ou seja, somente será revogado o mandato daquele que realmente decaiu da confiança do eleitorado.

Outro tópico positivo da PEC 16 é acerca do órgão responsável por receber, fazer o processamento e convocar o referendo de revogação, que é o Tribunal Superior Eleitoral, instituição que, teoricamente, detém maior isenção e confiabilidade do que o Congresso Nacional para realizar tais tarefas.

Portanto, embora ainda seja insuficiente frente aos mecanismos dispostos no segundo capítulo, a PEC 16, entre as analisadas, é a que possui maior adequação ao contexto fático em que o país se insere, podendo, ainda, ser melhorada para que se atenuem as disfunções e se maximizem as virtudes desse mecanismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto nessa pesquisa, depreende-se que, apesar de o Brasil adotar uma democracia participativa, consagrada logo no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, não há a previsão constitucional do mecanismo de *recall* eleitoral junto ao rol previsto no artigo 14 da Constituição Federal, que consagra os institutos típicos deste regime democrático participativo no Brasil.

Foi visto durante este trabalho que a possibilidade de revogação de mandatos eletivos estimula o exercício da participação popular, aproximando o eleitor de seu representante e colocando-o em uma posição de fiscal, inclusive com a possibilidade de responsabilizar o mandatário do cargo eletivo por eventuais atos que provoquem o descontentamento do eleitorado da respectiva circunscrição eleitoral.

A partir do que foi analisado acerca do *recall* eleitoral, é possível aferir como pontos positivos de uma possível instituição no Brasil: o aperfeiçoamento da democracia participativa brasileira, mediante a efetivação da soberania popular; a possibilidade de responsabilização do mandatário do cargo eletivo por seus atos ou até mesmo pela quebra de confiança do eleitorado; a aproximação entre eleito e eleitor; além de ser uma alternativa menos traumática do que outros instrumentos de destituição de mandatos eletivos, como o *impeachment* e a ação de impugnação de mandato eletivo, tendo em vista que o *recall* legitima sua aprovação ou rejeição no voto da maioria dos eleitores e não no enquadramento de uma conduta à tipificação legal ou constitucional, o que gera profundos debates acerca da legitimidade dessas decisões, dado o momento de grave crise política que o País vive.

No entanto, há também aspectos negativos de uma possível implementação desse mecanismo, como a elevação dos custos com múltiplas eleições, a possibilidade de utilização do mecanismo pela oposição política por má-fé, a inadequação do sistema eleitoral proporcional ao mecanismo, a contrariedade às características do mandato político representativo e a coexistência de diversos meios de destituir um mandatário eleito, o que poderia gerar crises de governabilidade.

É válido ressaltar que uma proposta bem formulada, levando em conta todas as disfunções que o mecanismo pode trazer e tentando minimizá-las, pode tornar o *recall* um instrumento importantíssimo para efetivar todos os seus aspectos positivos.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, muitas PECs sobre o assunto foram apresentadas, porém, comparando-se os textos das PECs com as normas que preveem o *recall* no direito comparado, verificou-se a insuficiência da maioria das propostas brasileiras, maximizando as disfunções que poderiam se apresentar.

Os principais vícios encontrados nas PECs foram o quórum de convocação variando em percentuais inferiores a 10% do eleitorado nacional e a ausência de vedação à utilização do mecanismo no último ano de mandato, o que não corrige alguns dos possíveis defeitos do *recall* eleitoral, pois com percentuais baixos é possível que haja uma banalização do *recall*, podendo, assim, ser utilizado para desestabilizar um governo e provocar crises de governabilidade. Já a ausência de proibição de utilização do instituto no último ano pode gerar a grave problemática da realização de duas eleições de uma mesma circunscrição eleitoral em um mesmo ano, gerando custos altíssimos ao erário e certa instabilidade política.

A única das PECs analisadas que se aproximou mais dos ordenamentos jurídicos estrangeiros é a PEC 16/2016, de autoria do senador João Capiberibe, pois o seu texto reduz as disfunções que a implementação do mecanismo poderia trazer.

Foi visto que, nessa PEC, o percentual de subscrições mínimo fixado para a convocação do *recall* eleitoral é de 10%, que, apesar de ainda ser baixo em relação aos encontrados no direito comparado, que variam entre 10% e 40%, constitui uma melhora significativa em relação às demais propostas, reduzindo a probabilidade do uso indiscriminado do mecanismo como instrumento de desestabilização política.

Ademais, outra virtude encontrada no texto da referida proposta é quanto ao órgão responsável para receber a petição, processar e convocar o referendo. Enquanto na maioria das PECs há a previsão para que este órgão seja o Congresso Nacional, instituição que detém atualmente grande desconfiança popular, a PEC 16 estabelece que este órgão seja o Tribunal Superior Eleitoral, que já é o responsável por convocar as eleições gerais no país.

Além disso, outra disposição positiva analisada nesta PEC, que minimizaria as discussões acerca da legitimidade desse mecanismo, é acerca do número de votos necessários para a aprovação do *recall*. Para a referida PEC 16/2016, somente se considera aprovada a revogação do mandato se os votos a

favor ultrapassarem o número de votos que o mandatário obteve em sua eleição para o cargo.

No entanto, a disfunção relativa aos custos excessivos que esse mecanismo poderia trazer não é de tão fácil solução. Mas é possível vedar a sua utilização no último ano de mandato dos cargos eletivos, o que não é previsto por nenhuma das PECs.

Outra problemática é a respeito das características do mandato representativo, que é dotado, segundo construção doutrinária da teoria da representação, de generalidade, liberdade, irrevogabilidade e independência. Sendo estas duas últimas características os verdadeiros óbices à implementação do *recall* no Brasil.

Entretanto, por se tratar de ficção política, conforme os ensinamentos de Kelsen, é possível concluir que se o *recall* por um lado se contrapõe a tais características, por outro ele satisfaz o princípio da soberania popular, dando ao povo a garantia de que o seu representante reflita, em seus atos, a ideologia política que lhe deu o mandato, sob pena de poder ser responsabilizado mediante procedimento de revogação de mandato eletivo.

Dessa forma, é possível concluir que apenas a disfunção relativa ao sistema eleitoral proporcional é de difícil resolução, por ser necessária uma reforma eleitoral alterando a forma de eleição dos cargos do sistema eleitoral proporcional para o majoritário. Entretanto, essa alteração inviabilizaria a representação proporcional dos mais variados fluxos ideológicos existentes no país, gerando uma representação baseada apenas na vontade da maioria, o que pode vir a ser danoso para a sociedade brasileira, tendo em vista que o respeito às minorias faz parte da efetivação do princípio democrático.

Ainda que esta seja uma disfunção clara, ainda assim é possível utilizar o *recall* eleitoral para os cargos eleitos segundo o sistema majoritário, que são plenamente compatíveis com o mecanismo de revogação de mandatos eletivos.

Por fim, da análise de viabilidade do *recall* no Brasil foi possível concluir pela compatibilidade desse instrumento com a Constituição Federal, tendo em vista que sua inclusão viria a engrandecer a democracia participativa brasileira, fundamentando-se principalmente na soberania popular, pois se é dado ao povo diretamente o poder de eleger um indivíduo, seria coerente que o mesmo eleitor que

pode votar pela eleição, se manifeste também, na urna, pela destituição ou não desse indivíduo.

Quanto às PECs analisadas conclui-se, portanto, que, embora nenhuma delas sane totalmente todas as disfunções do *recall* eleitoral, a PEC 16/2016 é a que mais se aproxima das normas do direito comparado estudadas nesta pesquisa, podendo ainda ser bastante melhorada, ocasião em que se deve buscar atenuar os aspectos negativos discutidos neste estudo e acentuar os pontos positivos, buscando maximizá-los.

## REFERÊNCIAS

AMAR, Vikram David. **Adventures in Direct Democracy: Constitutional Lessons from the California Recall Experience.** California-US: California Law Review, 2004, v. 92, p. 927.

ARACAJU. **Lei Orgânica do Município.** Aracaju: Câmara Municipal de Aracaju, 1990, Disponível em: <[http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/seplan/arquivos/lei\\_organica.pdf](http://www.aracaju.se.gov.br/userfiles/seplan/arquivos/lei_organica.pdf)>. Acesso em 31 ago. 2016.

ÁVILA, Caio Márcio de Brito. **Recall – A Revogação do Mandato Político pelos Eleitores: Uma proposta para o sistema jurídico brasileiro.** 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08032010-094820/pt-br.php>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado.** 44. ed. São Paulo: Globo, 2003.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado.** Bolívia: Gaceta Oficial del Estado Plurinacional del Bolívia, 2009. Disponível em: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/36208>>. Acesso em 28 nov. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política.** 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Anteprojeto Assembleia Nacional Constituinte. **Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias.** Brasília: Câmara, 1987. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-74.pdf>>. Acesso em 23. mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.709, de 18 de novembro de 1998.** Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Eleições: Plebiscitos e Referendos:** Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <[www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo](http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo)>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição: Apesar das dificuldades, projetos de iniciativa popular ganham fôlego. **Senado Federal:** Agência Senado. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/25/constituicao-apesar-das-dificuldades-projetos-de-iniciativa-popular-ganham-folego>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Projeto com medidas contra a corrupção aguarda relator na CCJ. **Senado Federal:** Agência Senado. Disponível em:

<<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/17/projeto-com-medidas-contra-a-corrupcao-aguarda-relator-na-ccj>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Proposta de emenda à constituição nº 73, de 2005.** Altera dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 14-A, (institui o referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/76146>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Proposta De Emenda À Constituição Nº 160, De 2015.** Acrescenta o art. 14-A da Constituição Federal, para prever a revogação de mandato eletivo pelo voto popular.. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124499>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Proposta de emenda à constituição nº 16, de 2016.** 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. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125453>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Proposta de emenda à constituição nº 17, de 2016.** 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. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125473>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Proposta de emenda à constituição nº 37, de 2016.** Altera a Constituição Federal para instituir a revogação de mandato do Presidente da República, dos Governadores de Estado, do Governador do Distrito Federal e dos Prefeitos Municipais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126482>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2017.** Estabelece medidas de combate à impunidade, à corrupção; altera os Decretos-Leis nºs 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e 3.689, de 3 de outubro de 1941 –Código de Processo Penal; as Leis nºs 4.717, de 29 de junho de 1965, 4.737, de 15 de julho de 1965, 8.072, de 25 de julho de 1990, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, 8.906, de 4 de julho de 1994, 9.096, de 19 de setembro de 1995, 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.613, de 3 de março de 1998, e 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128634>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei 4850/2016.** Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 23 abr. 2017.



CALIFORNIA. Statement of Vote. **Complete statement of vote**. California: California Secretary of State, 2003, Disponível em: <<http://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2003-special/sov-complete.pdf>>. Acesso em 30 abr. 2016

\_\_\_\_\_. **California Constitution**. California: Legislative Information, 1879. Disponível em: <[http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle="+California+Constitution+"+CONS](http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle=)>. Acesso em 28 nov. 2016.

CARDOSO, Cintia. **Votação histórica mobiliza a Califórnia**. Folha de S. Paulo, 05 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0510200302.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2017..

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia**. Colombia: Presidencia de La República, 1991. Disponível em: <<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ley 134/1994**. Colombia: Base de datos políticos de las Americas, 1994. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Ecuador: Asamblea Nacional, 2008. Disponível em: <[http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)>. Acesso em 28 nov. 2016.

ENTREVISTA Manoel Gonçalves Ferreira Filho. **ConJur**, 01. maio. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mai-01/entrevista-manoel-goncalves-ferreira-filho-constitucionalista>>. Acesso em 23 mar. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. , rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. PDF.

FORTALEZA. **Lei Orgânica do Município**. Fortaleza: Câmara Municipal de Fortaleza, 2006, Disponível em: <[http://www.cmfor.ce.gov.br/bimg04/leis\\_brasil/lorg.htm](http://www.cmfor.ce.gov.br/bimg04/leis_brasil/lorg.htm)>. Acesso em 31 ago. 2016.

GOMES, Jose Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas: 2016. PDF.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **ÍNDICE DE CONFIANÇA SOCIAL 2015 – BRASIL**. Disponível em: <[http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/antigos/ics\\_brasil.pdf](http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/antigos/ics_brasil.pdf)>. Acesso em 24. abr. 2017.

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

MATIAS-PEREIRA, Jose. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NATIONAL CONFERENCE OF STATE LEGISLATURES. **RECALL OF STATE OFFICIALS**. Disponível em: <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>>. Acesso em 28 nov. 2016.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

O' DONELL, Guillermo. **Journal of Democracy** 5/1. Delegative Democracy, January, 1994. 55-69.

RADIO CÂMARA NOTÍCIAS. **Todos os Presidentes já foram alvos de pedidos de impedimento**. 02 maio. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/508295-IMPEACHMENT-%E2%80%93-TODOS-OS-PRESIDENTES-JA-FORAM-ALVOS-DE-PEDIDOS-DE-IMPEDIMENTO-BLOCO-5.html>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

RECONDO, Felipe. **Joaquim Barbosa defende recall de candidatos eleitos**. Estadão, São Paulo, 25. jun. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,joaquim-barbosa-defende-recall-de-candidatos-eleitos,1046908>> Acesso em: 23 mar. 2017

SÃO PAULO (Estado). Constituição estadual. **Constituição Estadual de 1981**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1891, Disponível em: <[www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/](http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/)>. Acesso em 30 abr. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 40. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de; VIEIRA, José Ribas. Recall, democracia direta e estabilidade institucional. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 51, n. 202, p. 43-57, abr./jun. 2014. Disponível em <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/503036>>. Acesso em 28. nov. 2016.

SPITZ, Clarice. **Venezuela enfrenta primeiro referendo contra um Presidente**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 15. ago. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u75621.shtml>>. Acesso em: 23 mar. 2017

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Venezuela: Gobierno Bolivariano de Venezuela, 1999. Disponível em: <<http://www.gobiernoenlinea.ve/home/archivos/ConstitucionRBV1999.pdf>>. Acesso em 28 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Referendum Presidencial 2004. **Bolectim Electoral Referendum**. Venezuela: Consejo Nacional Electoral, 2004, Disponível em: <[http://www.cne.gov.ve/referendum\\_presidencial2004/](http://www.cne.gov.ve/referendum_presidencial2004/)>. Acesso em 30 abr. 2016.

## ANEXO A – BOLETIM ELEITORAL DO RECALL DE GRAY DAVIS

<u>Recall Governor</u>	<u>Votes</u>	<u>Percent</u>	<u>Governor (cont.)</u>	<u>Votes</u>	<u>Percent</u>
Yes	4,976,274	55.4%	Mike Schmier, DEM	1,652	0.0%
No	4,007,783	44.6%	C.T. Weber, PF	1,626	0.0%
Votes Not Cast	429,431	4.6%	Diana Foss, DEM	1,577	0.0%
			Michael J. Wozniak, DEM	1,562	0.0%
			B.E. Smith, IND	1,545	0.0%
			Lingel H. Winters, DEM	1,466	0.0%
<u>Governor</u>	<u>Votes</u>	<u>Percent</u>	<u>Governor (cont.)</u>	<u>Votes</u>	<u>Percent</u>
Arnold Schwarzenegger, REP	4,206,284	48.6%	Richard J. Simmons, IND	1,422	0.0%
Cruz M. Bustamante, DEM	2,724,874	31.5%	Joe Guzzardi, DEM	1,419	0.0%
Tom McClintock, REP	1,161,287	13.5%	Mike P. McCarthy, IND	1,351	0.0%
Peter Miguel Camejo, GRN	242,247	2.8%	Art Brown, DEM	1,344	0.0%
Arianna Huffington, IND	47,505	0.6%	Leonard Padilla, IND	1,343	0.0%
Peter V. Ueberroth, REP	25,134	0.3%	Iris Adam, NL	1,297	0.0%
Larry Flynt, DEM	17,458	0.3%	Maurice Walker, GRN	1,236	0.0%
Gary Coleman, IND	14,242	0.2%	Trek Thunder Kelly, IND	1,210	0.0%
George B. Schwartzman, IND	12,382	0.2%	Vik S. Bajwa, DEM	1,168	0.0%
Mary "Mary Carey" Cook, IND	11,179	0.2%	David Ronald Sams, REP	1,166	0.0%
Bruce Margolin, DEM	9,188	0.2%	Darin Price, NL	1,152	0.0%
Bill Simon, REP	8,913	0.2%	Charles "Chuck" Pineda Jr., AI	1,104	0.0%
Van Vo, REP	7,226	0.0%	John "Jack" Mortensen, DEM	1,078	0.0%
John Christopher Burton, IND	6,748	0.0%	Sara Ann Hanlon, IND	1,077	0.0%
David Laughing Horse Robinson, DEM	6,496	0.0%	Diane Beall Templin, AI	1,067	0.0%
Leo Gallagher, IND	5,466	0.0%	Dick Lane, DEM	1,065	0.0%
Cheryl Bly-Chester, REP	5,297	0.0%	Jim Hoffmann, REP	1,046	0.0%
Lawrence Steven Strauss, DEM	5,245	0.0%	Bill Vaughn, DEM	1,028	0.0%
Ronald Jason Palmieri, DEM	4,221	0.0%	C. Stephen Henderson, IND	989	0.0%
Calvin Y. Louie, DEM	3,906	0.0%	Robert C. Newman II, REP	987	0.0%
Badi Badiozamani, IND	3,404	0.0%	Jamie Rosemary Safford, REP	943	0.0%
Audie Bock, DEM	3,358	0.0%	Robert C. Mannheim, DEM	914	0.0%
Ralph A. Hernandez, DEM	3,199	0.0%	Dorene Musilli, REP	907	0.0%
Edward "Ed" Kennedy, DEM	3,007	0.0%	Scott A. Mednick, DEM	903	0.0%
Dan Feinstein, DEM	2,927	0.0%	A. Lavar Taylor, DEM	851	0.0%
Bob McClain, IND	2,857	0.0%	Brian Tracy, IND	842	0.0%
James H. Green, DEM	2,848	0.0%	Kurt E. "Tachikaze" Rightmyer, IND	837	0.0%
Garrett Gruener, DEM	2,562	0.0%	Christopher Ranken, DEM	823	0.0%
Angelyne, IND	2,536	0.0%	Sharon Rushford, IND	821	0.0%
Paul Mariano, DEM	2,455	0.0%	Darrin H. Scheidle, DEM	814	0.0%
Ivan A. Hall, GRN	2,346	0.0%	Patricia G. Tilley, IND	792	0.0%
Jim Weir, DEM	2,328	0.0%	Darryl L. Mobley, IND	778	0.0%
Jerry Kunzman, IND	2,317	0.0%	Alex-St. James, REP	771	0.0%
Ned Roscoe, LIB	2,250	0.0%	Bob Lynn Edwards, DEM	758	0.0%
Georgy Russell, DEM	2,216	0.0%	Douglas Anderson, REP	754	0.0%
Jonathan Miller, DEM	2,214	0.0%	Joel Britton, IND	751	0.0%
Jack Loyd Grisham, IND	2,200	0.0%	Michael Jackson, REP	746	0.0%
Christopher Sproul, DEM	2,039	0.0%	Ed Beyer, REP	727	0.0%
Daniel Watts, GRN	2,021	0.0%	Paul "Chip" Mailander, DEM	715	0.0%
Ken Hamidi, LIB	1,948	0.0%	John W. Beard, REP	699	0.0%
Marc Valdez, DEM	1,840	0.0%	Paul Nave, DEM	679	0.0%
Frank A. Macaluso, Jr., DEM	1,801	0.0%	Robert Cullenbine, DEM	632	0.0%
Daniel C. "Danny" Ramirez, DEM	1,778	0.0%	Warren Farrell, DEM	626	0.0%
Randall D. Sprague, REP	1,771	0.0%	Chuck Walker, REP	623	0.0%
Brooke Adams, IND	1,713	0.0%	William "Bill" S. Chambers, REP	610	0.0%
Mohammad Arif, IND	1,709	0.0%	Vip Bhola, REP	607	0.0%
Nathan Whitecloud Walton, IND	1,697	0.0%	Gerald Lee Gorman, DEM	598	0.0%

John J. "Jack" Hickey, LIB 1,689 0.0%

Dennis Duggan McMahon, REP 591 0.0%

<b>Governor (cont.)</b>	<b>Votes</b>	<b>Percent</b>
Kelly P. Kimball, DEM	582	0.0%
Mike McNeilly, REP	581	0.0%
S. Issa, REP	554	0.0%
Gino Martorana, REP	532	0.0%
Rich Gosse, REP	497	0.0%
Tim Sylvester, DEM	489	0.0%
Bill Prady, DEM	474	0.0%
Bryan Quinn, REP	474	0.0%
Jeffrey L. Mock, REP	455	0.0%
Paul W. Vann, REP	452	0.0%
Michael Cheli, IND	451	0.0%
Heather Peters, REP	444	0.0%
Jeff Rainforth, IND	425	0.0%
Ronald J. Friedman, IND	419	0.0%
Todd Carson, REP	386	0.0%
Scott Davis, IND	384	0.0%
Lorraine (Abner Zurd) Fontanes, DEM	365	0.0%
Gary Leonard, DEM	359	0.0%
Gregory J. Pawlik, REP	349	0.0%
Jon W. Zellhoefer, REP	346	0.0%
Reva Renee Renz, REP	333	0.0%
Kevin Richter, REP	305	0.0%
Stephen L. Knapp, REP	298	0.0%
William Tsangares, REP	281	0.0%
D. (Logan Darrow) Clements, REP	274	0.0%
Robert "Butch" Dole, REP	273	0.0%
D.E. Kessinger, DEM	261	0.0%
Gene Forte, REP	235	0.0%
Todd Richard Lewis, IND	192	0.0%
Mathilda Karel Spak, IND (w/i)	16	0.0%
Jason Alan Gastrich, REP (w/i)	11	0.0%
Monty Manibog, DEM (w/i)	11	0.0%
Thomas "Tom" Benigno, IND (w/i)	7	0.0%
R. Charlie Chadwick, IND (w/i)	7	0.0%
Shirley Coly, IND (w/i)	5	0.0%
Jane H. Dawson, DEM (w/i)	5	0.0%
Pauline Cooper, DEM (w/i)	4	0.0%
Paul Walton, IND (w/i)	4	0.0%
Jim "Poorman" Trenton, REP (w/i)	3	0.0%
Wignes K. Warren, DEM (w/i)	3	0.0%
Christy Cassel, IND (w/i)	2	0.0%
Jacques Andre Istel, REP (w/i)	2	0.0%
Christian F. Meister, DEM (w/i)	2	0.0%
Vincent Pallaver, IND (w/i)	2	0.0%
Lincoln Pickard, DEM (w/i)	2	0.0%
Lynda L. Toth, DEM (w/i)	2	0.0%
Donald P. Wang, REP (w/i)	2	0.0%
Robert D. Gibb, DEM (w/i)	1	0.0%
Ronald W. Spangler, IND (w/i)	1	0.0%
Bill Thill, DEM (w/i)	1	0.0%

<b>Governor (cont.)</b>	<b>Votes</b>	<b>Percent</b>	<b>James</b>
Donnie Adlen, DEM (w/i)	0	0.0%	
Harry William Braun, DEM (w/i)	0	0.0%	
Yancey Hawkins, IND (w/i)	0	0.0%	
Charles J. Hennegan, REP (w/i)	0	0.0%	
Ruth Anson Sowby, REP (w/i)	0	0.0%	
Votes Not Cast	755,575	8.0%	

<b>Proposition No. 53</b>	<b>Votes</b>	<b>Percent</b>
<u>Infrastructure: Finance.</u>		
Yes	3,020,577	36.2%
No	5,318,065	63.8%
Votes Not Cast	1,074,837	11.4%

<b>Proposition No. 54</b>	<b>Votes</b>	<b>Percent</b>	<b>Daniel</b>
No	5,541,314	63.9%	
Votes Not Cast	728,022	7.7%	

ANEXO B – BOLETIM ELEITORAL DO REFERENDO DE HUGO CHÁVEZ NA  
VENEZUELA

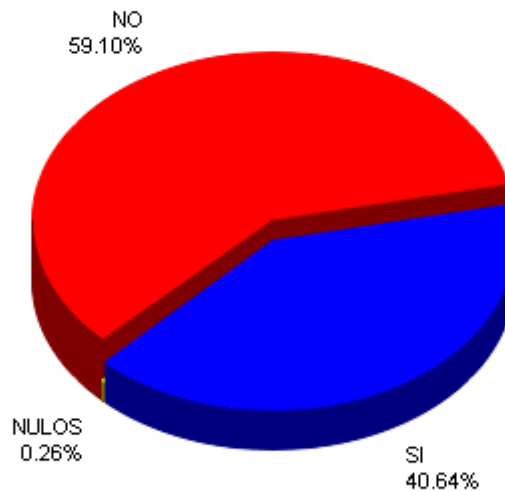
**BOLETIN ELECTORAL REFERENDUM 15 DE AGOSTO DE 2.004**  
**TOTAL PAIS**

<b>Total Electores Inscritos:</b> 14037900	<b>Total Abstención:</b> 4222269 (30,08%)
<b>Total Votantes Escrutados:</b> 9815631 (69,92%)	<b>Total Actas:</b> 23873
<b>Total Votos Escrutados:</b> 9815631	<b>Total Actas Escrutadas:</b> 23682 (99,2%)
<b>Total Votos Validos:</b> 9789637 (99,74%)	<b>Total Actas No Escrutadas:</b> 191 (0,81%)
<b>Total Votos Nulos:</b> 25994 (0,26%)	

"¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el mandato popular, otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual periodo presidencial?"

OPCIÓN	VOTOS	%
<b>NO:</b>	<b>5800629</b>	59,0958%
<b>SI:</b>	<b>3989008</b>	40,6393%
<b>NULO:</b>	<b>25994</b>	0,2648%

**GRÁFICA DE RESULTADOS**



Resultados obtenidos para el dia: 03/09/2004, hora: 11:47:00